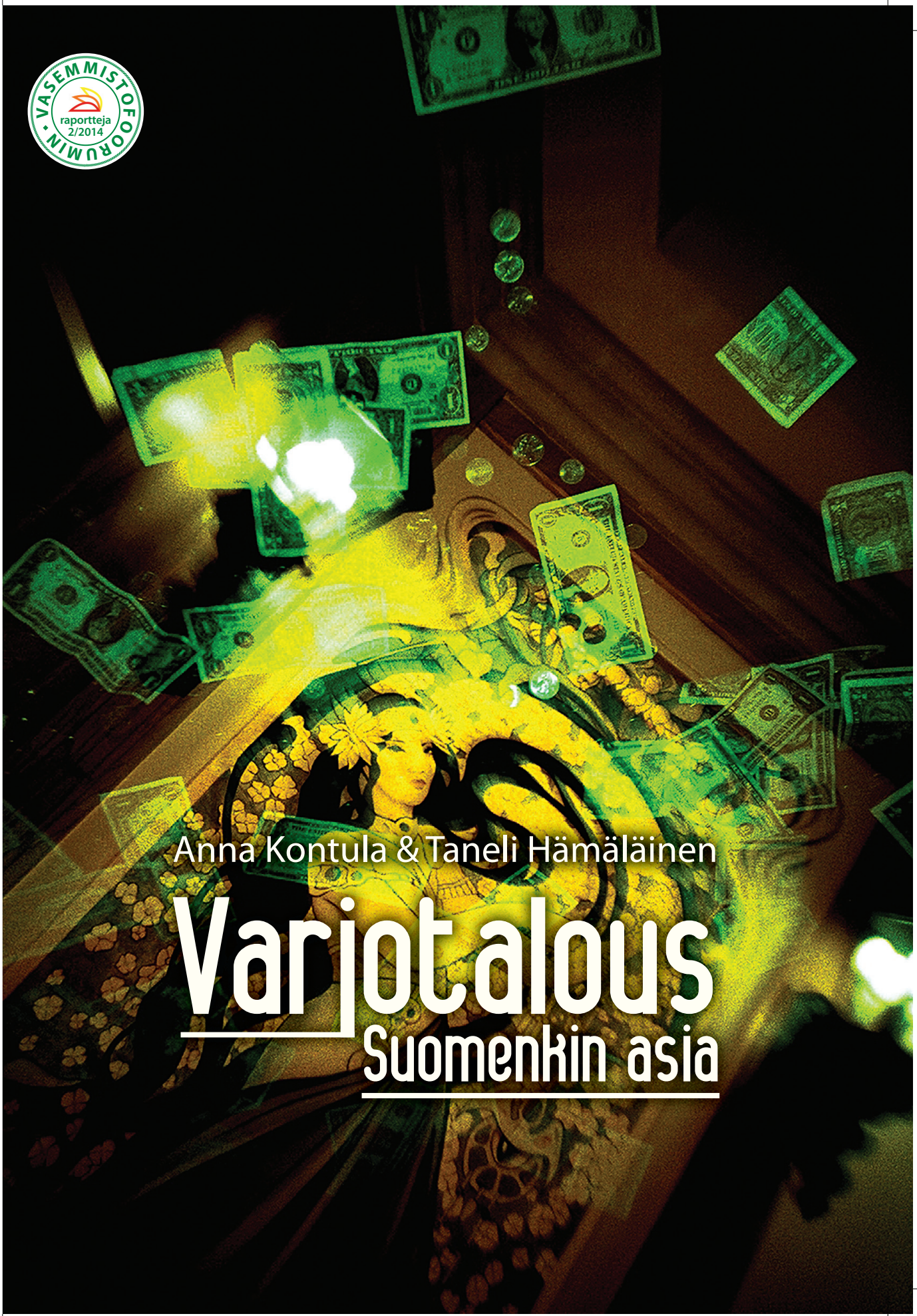
VASEMMISTOFOORUMIN
raportteja
2/2014



Anna Kontula & Taneli Hämäläinen

Varjotalous

Suomenkin asia

AJATUSPAJA VASEMMISTOFOORUMIN RAPORTTEJA-SARJASSA julkaistaan selvityksiä ja tutkimuksia yhteiskunnallisista aiheista. Sarjan tarkoituksena on tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi, nostaa tärkeitä ilmiöitä julkiseen keskusteluun sekä esittää toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

ISBN 978-952-68271-0-0 (nid.)
ISBN 978-952-68271-1-7 (PDF)

Paino: Hansaprint, Vantaa 2014

© Anna Kontula & Taneli Hämäläinen

Julkaisija Vasemmistofoorumi ry
www.vasemmistofoorumi.fi

Kannen kuva: Cameron Russell / Flickr / cc 2.0

Sisällys

Tiivistelmä 5

1. Johdanto 6
    Sisältö ja lähteet 8
2. Käsitteet 10
    Varjotalous 10
    Verosuunnittelu 10
    Verovaje 11
    Harmaa työ 11
    Veroparatiisi 11
3. Hallintarekisterit 14
    3.1 Miten se toimii 14
    3.2 Mitä Suomi tekee 15
    3.3 Mitä se voisi tehdä 15
4. Julkisten hankintojen verovuoto 17
    4.1 Miten se toimii 17
    4.2 Mitä Suomi tekee 19
    4.3 Mitä se voisi tehdä 20
5. Tulonmuunto 23
    5.1 Miten se toimii 23
    5.2 Mitä Suomi tekee 23
    5.3 Mitä se voisi tehdä 24
6. Harmaa työ 27
    6.1 Miten se toimii 27
    6.2 Mitä Suomi tekee 28
    6.3 Mitä se voisi tehdä 29
7. Verovajeen yhteiskunnallisista seurauksista 31

Lähteet 34

Liite: Esimerkkilaskelmia pääoma- ja ansiotuloverotuksen yhdistämisen vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin 38

Tiivistelmä

Selvityksen tarkoituksena on kuvata keskeisiä verovälttelyn mekanismeja ja etsiä niihin kansallisesti toteutettavia ratkaisuja. Paino on pääomaan liittyvässä verovälttelyssä, joka hallitusten harmaan talouden vastaisessa työssä on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Selvitys esittää joukon toimenpiteitä, joista kolmelle on laadittu myös verovaikutusarvio:

1. Säädetään perittäväksi 30 % lähdevero kaikista hallintarekisteröidyistä osakkeista maksettavista osingoista. Ulkomaalainen omistaja voi vaatia jälkikäteen veronpalautusta kotimaansa verotason tai verosopimuksen ylittävältä osalta. Arvioitu verohyöty vähintään 200 miljoonaa.
2. Vaaditaan julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuvilta yrityksiltä maakohtaista kirjanpitoa. Arvioitu verohyöty vähintään 200 miljoonaa.
3. Pääomatulojen harmonisointi siten, että osinkotulojen varovapaat osiot poistettaisiin ja pääomatulojen verotus yhdenmukaistettaisiin nykyisen palkkatuloverotuksen kanssa valtion- ja kunnallisverotuksessa. Arvioitu verohyöty vähintään 900 miljoonaa.

Koska laiton ja laillinen verovälttely kietoutuvat tiiviisti muuhun talouteen, on varjotalouden vastaisilla toimilla väistämättä myös yleisempiä kansantaloudellisia vaikutuksia. Selvityksessä esitetyt keinot on pyritty valikoimaan siten, että niiden yhteiskunnalliset kokonaisvaikutukset olisivat myönteisiä.

Esitämme myös, että ruohonjuuritason harmaan talouden ehkäisyssä merkittävät uudet avaukset ovat mahdollisia vain, jos harmaan talouden mekanismeja ryhdytään tarkastelemaan nykyisten lainsäädännön ja valvonnan näkökulmien lisäksi myös laajemmin yhteiskuntaan ja ihmisten autonomiapyrkimyksiin kiinnittyvinä ilmiöinä.

Varjotalouden keskeisiin toimintaperiaatteisiin kuuluu salailu ja piiloutuminen. Siten varjotalouden määrällinen arviointi on aina suuntaa-antava. Kaikkia selvityksessä käytettyjä lukuarvioita onkin syytä tarkastella kuvauksena mittakaavasta.

1. Johdanto

Selvityksen tavoitteena on tunnistaa ja kuvata keskeisiä verovälttelyn mekanismeja sekä etsiä niihin kansallisesti toteutettavia ratkaisuja. Tarkoituksena on osoittaa, että varjotaloutta voidaan torjua myös kansallisella tasolla ja että tällä toiminnalla on mahdollista saada merkittäviä verohyötyjä.

Keskustelua varjotaloudesta on totuttu käymään globaalissa kontekstissa. Isot päätökset varjotalouden suitsimisesta voidaan tehdä vain kansainvälisissä neuvottelupöydissä, joissa Suomella on vähän vaikutusvaltaa.[1] Halusimme kuitenkin selvittää, mitä Suomi voi varjotaloudelle tehdä tässä ja nyt, kansainvälisistä neuvotteluprosesseista riippumatta. Kansalliset aloitteet voivat myös osaltaan vauhdittaa pelisäännöistä sopimista ja purkaa uusiin käytäntöihin liittyviä ennakkoluuloja.[2]

Liian usein nimittäin myös kansallista käsien pesua perustellaan varjotalouden kansainvälisyydellä. Suomessa on vuodesta 1996 lähtien laadittu talousrikollisuuden ja harmaan talouden vastaisia ohjelmia, joiden toteutus on toistuvasti jäänyt puolitiehen. Ohjelmien hankkeet ovat tyypillisesti rajoittuneet harmaaseen työhön ja usein kelluneet lähes sellaisinaan, ilman mitään varsinaista kehittelytyötä, seuraavaan ohjelmaan.

Voimassaolevaan, vuodet 2012 – 2015 kattavaan torjuntaohjelmaan sisältyy 22 hanketta, joilla tavoitellaan 300 – 400 miljoonan euron vuosittaista säästöä verovuodossa.[3] Vaikka painotus on edelleen harmaan työn teettämisessä, ohjelma huomioi aikaisempia paremmin myös omistamiseen ja sijoitustoimintaan liittyvän verovälttelyn.

Syksyllä 2014 näyttää kuitenkin siltä, että tavoitteista ovat edenneet lähinnä ne, jotka koskevat ruohonjuuritason yrittäjää ja duunaria. Harmaan talouden torjuntaan on saatu rakennusalan veronumero, kotitalouksien työnantajavelvoitteiden hoitoa helpottava Palkka.fi-palvelu ja kansalaisille suunnattu pimeän työn vastainen kampanja. Arvonlisäverokertymään toivotaan euroja kuitin tarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa. Äskettäin säädetyllä verovelkarekisterillä odotetaan osaltaan olevan harmaata

1. Kansainvälisten keinojen potentiaalista ks. Kari & Ropponen (2014).

2. Esimerkiksi Ranskan säätämä maakohtainen kirjanpito pankeille saatiin kattamaan kaikki EU-maat. Ranska näyttää myös mallia laatimalla rekisterin rahastoista. Sama logiikka toimii myös kuntatasolla: veroraportointia, kilpailutusta ja vastuullisia veroperiaatteita kehittämällä kunnat voivat näyttää esimerkkiä koko Suomelle.

3. Valtioneuvosto (2012, 1).

taloutta hillitsevä vaikutus, joskin sitä hyödyntävän tilaajavastuulain uudistusta on syytetty turhan varovaiseksi.[4] Tekeillä on myös viranomaisten keskitetty vihjepalvelu, johon kansalaiset voivat ilmoittaa havaitsemansa harmaan talouden.

Sen sijaan varjotalouden suuriin toimijoihin suunnatut hankkeet ovat jääneet kesken tai kokonaan käynnistämättä. Osinkoverotusta on kiristetty hieman, mutta oikeastaan ainoat ”suureen rahaan” kohdistuvat konkreettiset toimenpiteet ovat vuoden 2012 alusta käynnistynyt siirtohinnoittelua koskeva verohallinnon valvontahanke[5] ja vuoden 2013 alussa voimaan tulleet korkovähennysoikeuden rajoitukset.[6]

Vaikka hallitus sitoutuu ohjelmassaan säilyttämään arvopaperimarkkinoiden julkisuuden vähintään nykytasolla, ehdotti valtiovarainministeriö hallintarekisterien laajentamista, joskin hanke on tällä hetkellä jäissä. Ja vaikka kahdenvälisiä verotietojen vaihtosopimuksia on solmittu useita ja tietopyyntöjen määrä kasvussa, järjestelmä on vielä kaukana toimivasta verovalvonnasta.

Veropohjan laajentamiseen tähtäävä toiminta on lähes aina valtion talouden ja veronmaksajan etu. Verovuodoilla on kuitenkin eroja. On verrattain helppo mitata rakennustyömaiden verovajetta, mutta huomattavasti vaikeampaa arvi-

4. Kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annettu laki koskee kaikilla toimialoilla toimivia elinkeinoharjoittajia, joiden liikevaihto on yli 8 500 euroa. Uusi laki määrittää myös kuitin tietosisältöä. Kuitti voi olla tulostettu, käsinkirjoitettu tai se voidaan tarjota sähköisesti. Verovelkarekisteri tulee olemaan julkinen palvelu, josta löytyvät tiedot yritysten ja elinkeinonharjoittajien veroveloista sekä muista laiminlyödyistä verohallinnon määräämistä maksuista. Verovelkarekisterissä ovat yritykset, joilla on verovelkaa vähintään 10 000 euroa. Rekisterimerkintä ei ole lopullinen, vaan yritys poistetaan rekisteristä viivytyksettä sen jälkeen, kun suoritus on saapunut verohallinnolle. Tämän raportin valmistumisen aikoihin vielä eduskunnan käsittelyssä olevaa uutta tilaajavastuulakia (HE 161/2014) on ehkä ankarimmin kritisoinut Rakennusteollisuus (2014), jonka mielestä uudistus merkitsee harmaan talouden torjunnan muita aloja vakavammin ottaneella rakennusalalla takapakkia. Lain valmistelutyöryhmässä eriävän mielipiteen jätti aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ylitarkastaja Mikko Vanninen (2014), jonka mukaan esityksestä jää puuttumaan pohdinta sellaisten sopimuskumppanien asemasta, joilla ei ole palkattua työvoimaa. Lisäksi tapaturmavakuuttamista koskeva selvitysvelvollisuus olisi hänen mukaansa tullut ulottaa myös muihin kuin rakennustoimintaan eikä yritysten pienten verovelkojen selvitysvelvollisuutta olisi ollut syytä keventää.

5. Valtioneuvoston harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämisohjelmaan vuosille 2012–2015 sisältyy siirtohinnoittelun, kansainvälisiin voitonsiirtoihin ja menojen sekä kansainvälisiin yritysjärjestelyihin kohdistuvan valvonnan ja ohjauksen tehostaminen. Vuonna 2012 siirtohinnoitteluun liittyvissä verotarkastuksissa tehtiin lähes 300 miljoonan euron lisäysehdotukset yhtiöiden verotettavaan tuloon. Veroina se tarkoittaa 75–80 miljoonaa euroa. (Verohallinto 2012, 5.) Vuonna 2013 valmistuneiden verotarkastusten perusteella lisäys yhtiöiden verotettavaan tuloon oli 892 miljoonaa euroa. Veroina tämä tarkoittaa yli 200 miljoonaa euroa. (Verohallinto 2014b, 11.) Verohallinto on arvioinut, että Suomi menettää vuodessa noin 320 miljoonaa euroa verotuloja sen vuoksi, että monikansalliset yritykset eivät – tahallisesti tai tahattomasti – käytä siirtohinnoittelussa markkinaehtoista hintaa. (Tarkastusvaliokunta 2012b, 6.) Tarkastusvaliokunnan mietinnössä ilmoitettiin virheellisesti, että valtion veromenetykset ovat 1,6 miljardia euroa, mutta Verohallinto tarkensi myöhemmin, että kyse on viiden vuoden laskennallisesta arviosta ja oikea summa on 320 miljoonaa euroa. (Kts. Hänninen 2012.)

6. HE 146/2012, 25.

oida aggressiivisesta verosuunnittelusta koituvia menetyksiä. Toimenpiteitä tarkastellessa syntyy väistämättä kuva, että suomalaisessa päätöksenteossa harmaa talous mielletään edelleen rakennustyömaiden ja ravintoloiden pimeänä keikkatyönä.

Tämä on huolestuttavaa, sillä jo kansainvälisten arvioidenkin valossa on ilmeistä, että myös suurten yritysten ja pääoman liikkeisiin kohdistuva verotus vuotaa. Rajat ylittävän verovälttelyn merkitystä lisää, että verohyöty usein karkaa muualle, kun taas ruohonjuuritasolla maksamatta jääneet verot ja maksut jäävät joka tapauksessa kiertämään kansantalouteen.

> ”Rajat ylittävän verovälttelyn merkitystä lisää, että verohyöty usein karkaa muualle.”

Epävirallista taloutta on pitkään pidetty erityisesti kehitysmaiden ongelmana, jonka on odotettu katoavan ikään kuin yleisen yhteiskuntakehityksen sivutuotteena. Enää tällaiselle optimismille ei ole perusteita. Monissa Välimeren maissa leikkauspolitiikan aiheuttama työttömyys yhdessä puutteellisen sosiaaliturvan kanssa ovat johtaneet suuriin sosiaalisiin ongelmiin, joiden seurauksena jo ennestään laaja epävirallinen talous on uudella tavalla vakiintunut. Esimerkiksi Kreikassa ja Italiassa on jo havaittavissa merkkejä epävirallisesta taloudesta, jonka avulla ihmiset hankkivat tuloja tullakseen toimeen, eivät kiertääkseen verotusta.[7]

SISÄLTÖ JA LÄHTEET

Jo varjotalouden määritelmään kuuluu piiloutuminen - toiminnan, voittojen ja omaisuuden salassapito. Tarkkoja lukuja tai kattavaa yleisesitystä ilmiöstä ei ole olemassa. Vaikka tietoa on paljon, se on pirstaleista ja päällekkäistä. Kaikki varjotaloudesta kirjoitettu perustuu aihetodisteisiin, yksittäistapauksiin ja päättelyyn. Lähdetietojen järkevä käyttö edellyttää, että tunnistaa ja pitää mielessä nämä puutteet.[8]

Edellä esitetty koskee kuitenkin ennen kaikkea määrällisiä arvioita varjotalouden eri muodoista ja vaikutuksista. Ilmiön keskeiset mekanismit tunnetaan kyllä melko hyvin. Siten myös varjotalouden hillitsemiseen sopivia työkaluja on helpompi löytää kuin arvioida niiden käytön talousvaikutuksia. Poliittista vääntöä käydäänkin lähinnä siitä, missä määrin näistä toimenpiteistä on hyötyä suhteessa niiden mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin, esimerkiksi byrokratian lisääntymiseen.

Tässä selvityksessä verovälttelyn nykytilaa kuvataan saatavilla olevan tutkimustiedon ja viranomaisselvitysten pohjalta. Pohjalaskelmat pääoma-

7. Epävirallisen talouden suuruudeksi on arvioitu Kreikassa 15-20% ja Italiassa 12%. Nämäkin arviot kattavat kuitenkin vain osan maiden varjotaloudesta. (Euroopan komissio 2007, 1.)

8. Arvioinnista ja sen vaikeudesta kirjoittaa mm. Kosonen 2014.

verotuksen harmonisoinnista muuhun ansiotuloverotukseen on laatinut eduskunnan tietopalvelu.[9] Harmaata työtä käsittelevässä luvussa on hyödynnetty myös Anna Kontulan aikaisemmissa tutkimustöissään tekemiä haastatteluja.[10]

Kirjallisuuden arvioinnissa ja toimenpide-ehdotusten laadinnassa kirjoittajia auttoi paneeli, johon kokosimme verotuksen ja verovälttelyn asiantuntijoita. Työtapana oli sähköpostikysely, minkä lisäksi useat panelistit kommentoivat tekstiluonnoksia. Kommentit ja ehdotukset on sisällytetty tekstiin ilman viitteitä.

Tekstin neljässä sisältöluvussa käsittelemme keskeisiä varjotalouden muotoja. Jokaisessa luvussa kuvataan yhtä verovuodon mekanismia ja siihen jo kohdistuneita toimenpiteitä. Esitämme myös, mitä ilmiölle olisi edelleen tehtävissä. Ratkaisuiksi olemme valinneet vain sellaisia ehdotuksia, jotka ovat ainakin osittain toteutettavissa kansallisesti.

Luvuista kolme ensimmäistä käsittelevät pääoma- ja yritysverotukseen liittyviä ilmiöitä, hallintarekisterien kautta tapahtuvaa verovälttelyä, julkisten hankintojen verovajetta sekä palkkatulojen muuntamista kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi. Neljäs sisältöluku keskittyy harmaan palkkatyön toimintalogiikkaan. Kun Suomessa käydään harmaan talouden vastaista taistelua, useimmiten kohteena on juuri tämä varjotalouden osa.

Suomi ei voi tehdä kaikkea yksin, mutta se ei tarkoita, ettei kunnianhimoisen kansainvälisen neuvottelutyön rinnalla tulisi toteuttaa myös kunnianhimoisia kotimaisia uudistuksia.

9. Kaikkiin lukuihin pätee sama varauma kuin varjotaloutta koskeviin lukuihin yleensä – ne tulee ymmärtää arvioina kokoluokasta, ei eksakteina euromäärinä. Kahdessa verokertymäarviossa olemme lisäksi käyttäneet 50 prosentin varovaisuussääntöä: koska jokaiseen varjotalouteen puuttuvaan uudistukseen jää vuotokohtia ja liittyy hallinto- ja toteuttamiskuluja sekä ennalta arvaamattomia kerrannaisvaikutuksia, toimenpiteiden vaikutus verotuottoihin on käytännössä pienempi kuin teoriassa. Siksi olemme jakaneet mekaanisesti laskelmalla saadut verotuotot kahdella. Oletamme, että näin saatu arvio uudistuksen verohyödystä on mieluummin liian maltillinen kuin ylioptimistinen.

10. Väitöskirjatutkimus Punainen eksodus sekä kansanedustajuuden vuoksi kesken jäänyt akatemian tutkijatohtorihanke Rakennusalan harmaa talous (ainoana tähän liittyvänä julkaisuna Olkiluodon ydinvoimalatyömaan vierastyöläisiä käsittelevä Näkymätön kylä) tuottivat kymmeniä syvähaastatteluja informaalista työstä.

2. Käsitteet

VARJOTALOUS

Varjotaloudella tarkoitetaan tässä sellaisia toimintoja ja omistussuhteita, joiden tarkoituksena on verojen ja veroluonteisten maksujen välttely tavalla, joka ei ole verolainsäädännön hengen tai kirjaimen mukaista. Näin varjotalouteen kuuluu varsinaisen veronkierron lisäksi myös sellainen verolainsäädännön heikkouksien tunnistaminen ja hyödyntäminen, joka ei ole laitonta, mutta hyväksikäyttää lainsäädäntöön jääneitä porsaanreikiä ja järjestelyvaraa.

Näin määriteltynä varjotalous ei ole selkeästi ”lainkuuliaisesta” taloudesta erillinen kategoria, vaan pikemminkin sen kanssa limittyvä tendenssi. Läheskään kaikkea verojen minimointiin tähtäävää toimintaa ei voida pitää varjotalouden osana. Verotusjärjestelmät sisältävät myös paljon elementtejä, joilla taloudellisia toimijoita pyritään tietoisesti ohjaamaan johonkin suuntaan. Tällöin verosuunnittelua nimenomaisesti rohkaistaan ja sillä toivotaan olevan myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Koska emme tässä pyri ilmiön kokonaiskartoitukseen, jäännöksetön rajanveto asianmukaisen verovastuun ja varjotalouden välillä ei ole selvityksen kannalta keskeinen.

VEROSUUNNITTELU

Verosuunnittelulla viitataan yleensä lailliseen toimintaan, jolla pyritään minimoimaan veroja ja muita viranomaismaksuja. Aggressiivisessa verosuunnittelussa on kyse laillisesta tai laillisen ja laittoman väliselle harmaalle alueelle sijoittuvasta verojen välttelystä, joka perustuu verolakien ja -sopimusten muotoseikkojen ja nivoutumattomuuksien hyväksikäyttämiseen ja johon verottaja ei siten pysty puuttumaan oikeudellisin keinoin.[11]

Vaikka taloudellisten toimintojen järjestely verojen minimoimiseksi lienee jossain määrin tuttua kaikille veronmaksajille, osaan verosuunnittelua liittyy sekä yhteiskunnan taloudellista pohjaa että yleistä oikeustajua loukkaavia piirteitä. Tällöin kyse on aggressiivisesta verosuunnittelusta. Hyväksyttävän verosuunnittelun ja aggressiivisen verosuunnittelun rajaa ei kuitenkaan ole mahdollista täsmällisesti määritellä.

Varjotalouden ehkäisemisen näkökulmasta olisi tärkeää, että viranomaiset pyrkisivät veronkierron ohella myös aggressiivisen verosuunnittelun systemaattiseen kartoittamiseen, kuten esimerkiksi Ruotsissa on tehty.[12]

11. Telkki 2014a, 10.

12. Vuonna 2008 ”kansainvälinen verovaje” oli

VEROVAJE

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan määritelmän mukaan verovaje sisältää rekisteröinnin puutteista, ilmoittamatta jättämisistä, vääränsisältöisistä ilmoituksista, tahattomista virheistä, tulkinnoista, aggressiivisesta verosuunnittelusta, maksuviivästyksistä ja -puutteista sekä harmaasta taloudesta aiheutuvat veromenetykset. Näin verovaje tarkoittaa siis lakien mukaisen ja todellisen verokertymän eroa, mutta myös osaa laillisesta verosuunnittelusta.[13]

> ”Varjotaloudella tarkoitetaan tässä sellaisia toimintoja ja omistussuhteita, joiden tarkoituksena on verojen ja veroluonteisten maksujen välttely tavalla, joka ei ole verolainsäädännön hengen tai kirjaimen mukaista. ”

Edellä lueteltujen ilmiöiden taustalla on monia tekijöitä. Veroja jätetään maksamatta tietenkin siitä saatavan taloudellisen hyödyn vuoksi, mutta varsinkin pienimuotoisessa harmaassa työssä syynä voivat olla myös käytännön kysymykset kuten byrokratian välttely. Välillisesti verovajeeseen vaikuttavat verotuksen suuruus ja legitimiteetti: pidetäänkö verojen keräämistä ylipäätään hyödyllisenä ja oikeudenmukaisena toimintana.[14]

Koska verovaje koostuu monista ilmiöistä, myös sen paikkaaminen onnistuu vain yhdistelemällä erilaisia menetelmiä. Laitonta veronkiertoa on pyritty vähentämään kehittämällä verovalvontaa ja verottajan tiedonsaantia. Huolimattomuudesta, tulkintaeroista ja väärinymmärryksistä syntyvää verovelkaa on lähdetty pienentämään verotuskäytäntöjä selkeyttämällä. Aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen vaatii viime kädessä verolakien muuttamista.

HARMAA TYÖ

Harmaalla taloudella tarkoitetaan kirjallisuudessa yleensä sinänsä laillista taloudellista toimintaa, josta ei makseta (kaikkia) säädettyjä veroja ja maksuja. Yhteiskunnallisessa keskustelussa harmaalla taloudella kuitenkin useimmiten viitataan työvoimavaltaisten alojen ja tavarakaupan yhteydessä tapahtuvaan verovuotoon. Näin harmaan talouden piiriin mielletään esimerkiksi pimeät palkat, tilittämättömät arvonlisäverot ja

noin 35 % koko Ruotsin verovajeesta. Suuri osa kansainvälisestä verovajeesta on seurausta verosuunnittelusta. (Skatteverket 2008, 7.)

13. Tarkastusvaliokunta 2012b, s. 5. Verohallinnon määritelmä on kuitenkin suppeampi: siihen ei aggressiivinen verosuunnittelu sisälly. (Verohallinto 2014b, 4.)

14. Enemmistö suomalaisista (73 %) koki saavansa veroilleen vastinetta (täysin samaa mieltä 27 %, jokseenkin samaa mieltä 46 %) vuonna 2014. (Verohallinto 2014c.)

tullimaksujen välttely, mutta ei sijoitustoimintaan liittyvää veronkiertoa.

Selvyyden vuoksi käytämme tässä harmaan talouden sijaan käsitettä harmaa työ, kun puhumme harmaan talouden työvoimavaltaisesta osuudesta, lähinnä palkansaajien ja mikroyritysten työstä pidättämättä jäävistä veroista ja maksuista.

VEROPARATIISI

Veroparatiisista ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää, mutta tavallisimmin käsitteellä viitataan maahan tai alueeseen, jossa on matala tai olematon verotusaste, alhainen säätely sekä usein myös tiukka pankkisalaisuus tai muita salassapitokäytäntöjä.[15]

Määritelmä on kuitenkin monella tapaa ongelmallinen. Ensinnäkin eri maiden salaisuus- ja veroasteet vaihtelevat paljon, ja on vaikea vetää selkeää rajaa, missä valtio tai muu alue muuttuu veroparatiisiksi. Toiseksi, veroparatiiseja on erilaisia. Osa veroparatiiseista toimii varallisuuden loppusijoituspaikkana, osa tuottaa hyödykkeitä markkinoille edullisten verosopimusten ja lainsäädännön siivittämänä ja osa toimii omistajuuden hämärtävinä varallisuuden kauttakulkumaina.[16] Kolmanneksi, veroparatiisimääritelmiin liittyy ideologisia ongelmia: monet keskeiset veroparatiisit ovat kansainvälisissä järjestöissä vaikutusvaltaisia toimijoita (tai tällaisten valtio-toimijoiden osia), mikä selvästi vaikuttaa sekä veroparatiisin määritelmiin että niiden pohjalta laadittuihin veroparatiisilistauksiin.[17]

Veroparatiisit eivät myöskään ole pelkästään yksittäisiä alhaisen verotuksen ja korkean pankkisalaisuuden maita, vaan kokonainen järjestelmä, joka pitää sisällään laillista verosuunnittelua ja liiketoimintaa, laitonta veronkiertoa ja rikollista rahaa. Siten veroparatiisi ei terminä

15. Veroparatiiseista on maailmalla käytössä useita kilpailevia määritelmiä ja listauksia. Attac määrittää veroparatiisin alueeksi, missä on käytössä salaisuuslait ja -käytännöt, valvonta on puutteellista ja alueella toimii veronkiertopalveluita välittäviä yrityksiä. (Attac 2013, 3.) Kansainvälisen järjestelypankin (BIS) alaisuudessa toimiva Financial Stability Forum (FSF) määrittelee veroparatiisin alueeksi, missä on alhainen tai olematon verotus, ei ennakonpidätysveroja, missä yrityksen rekisteröiminen on helppoa eikä vaadi fyysistä läsnäoloa, valvonta kevyttä, salaisuuslait kattavia ja missä edellä mainitut finanssipalvelut eivät ole kaupan kansalaisille. (Booijink et al.2007, 4.) Tax Justice Networkin tutkimusryhmän finanssisalaisuuslista on kattavin ja systemaattisin veroparatiisilista. Se pisteyttää 82 salaisuusvaltiota tai -aluetta. Sijoitus indeksissä riippuu salaisuuslaista ja maan painoarvosta kansainvälisessä taloudessa. (Ylönen 2014, 7.)

16. Telkki 2014b, 7.

17. OECD:n määritelmän mukaan veroparatiisi on alue, missä verot ovat olemattomat tai vain nimelliset, alueet tarjoavat mahdollisuuden välttää veroja myös niille henkilöille, jotka eivät siellä asu, tietojen vaihto on puutteellista, alueiden lait ja hallintokäytännöt tavallisesti salaavat liiketoiminnan tai ihmisten tiedot muilta veroviranomaisilta ja missä avoimuus on puutteellista. Näillä kriteereillä kuitenkin myös monet OECD-maista ovat veroparatiiseja. ”Valtio-toimijoiden osilla” tarkoitetaan tässä erilaisia osittain autonomisia alueita, jotka saavat määritellä oman veropolitiikkansa itsenäisesti, mutta muuten eivät nauti täyttä itsenäisyyttä (esim. Brittien ja Hollannin merentakaiset alueet, autonomiset erillisalueet Euroopassa kuten Jerseyn saari sekä eräät Yhdysvaltain osavaltiot ja erilliset vapaakauppa-alueet). (Booijink et al. 2007, 2.)

tavoita ongelman laajuutta.[18]

Toisaalta läheskään kaikki raha, joka veroparatiiseihin päätyy, ei ole harmaata. Veroparatiisit ovat juridinen instrumentti, joka mahdollistaa ja helpottaa veronkiertoa ja omistajuuden hämärtämistä, mutta ei tee rahaliikenteestä automaattisesti laitonta.

Käytännössä veroparatiisien ja tavallisten valtioiden raja on hämärtymässä. Suurimmat yhtiöt käyttävät verosuunnitteluunsa Hollannin kaltaisissa vakiintuneissa maissa sijaitsevia holding-yhtiöitä, joiden lainsäädäntö tarjoaa huomattavia etuja ilman tunnettuihin veroparatiiseihin liittyvää maineriskiä.[19] Suomen tapauksessa merkitystä on myös Viron ja muiden Baltian maiden kevyemmällä verotuksella. Sen hyödyntäminen ei vaadi niin paljon juridista asiantuntemusta kuin kaukaisemmat veroparatiisit ja on siten avoin myös pienemmille yhtiöille.

18. Henry 2012, 9. Financial Stability Forum (nykyisin Financial Stability Board) on määritellyt veroparatiisien ohelle varjopankkijärjestelmän. Määritelmän mukaan ”offshore financial center” eli offshore-talousalue on alue, jossa verotus on alhaista tai olematonta, ennakkoverotusta ei tunneta, yrityksen rekisteröinti on helppoa, valvonta kevyttä, rahastojen ja säätiöiden toiminta on vaivatonta, salaisuuslait kattavia, yrityksiltä ja yksilöiltä ei vaadita kansalaisuutta tai fyysistä läsnäoloa ja alueen kansalaisilla ei ole oikeutta vastaaviin palveluihin. (Booijink et al. 2007,4.)

Euroopan komission Financial Stability Boardilta tilaaman selvityksen mukaan varjopankkijärjestelmä on kasvanut talouskriisin myötä. Vuonna 2005 Euroopan varjopankkitoiminnan arvioitiin vastaavan 10 prosenttia kaikista rahoitusmarkkinoista ja vuonna 2010 vastaava luku oli13 prosenttia. (Euroopan komissio 2012, 4.) Oma kysymyksensä ovat ns. ”hybrid mismatch”, eli tilanteet, missä kahden tai useamman maan verojärjestelmät mahdollistavat monimutkaisen ”double Irish” -kikkailun. Tilanne syntyy, kun esimerkiksi Irlanti ei peri velkojen korkotulosta veroa, mutta toisessa maassa korkotulosta saa jopa verovähennyksen, jolloin saavutettu veroetu on kaksinkertainen.

19. Ylönen 2008, 81.

3. Hallintarekisterit

3.1 MITEN SE TOIMII

Hallintarekisteröinti tarkoittaa menettelyä, jossa arvopaperikeskuksen tai vastaavan rekisteriin merkitään todellisen omistajan sijasta arvo-osuustilin hoitaja, joka puolestaan kirjaa asiakkaidensa omistukset vain omiin tietojärjestelmiinsä. Näin hallintarekisteröinti takaa periaatteessa anonyymin omistamisen.[20]

Hallintarekisteröinti on suomalaisten osakkeiden osalta Suomessa sallittua vain ulkomaisille sijoittajille. Suuri osa hallintarekisterien käyttäjistä onkin ulkomaalaisia, joiden ei kuulu maksaa veroja myyntivoitoistaan Suomeen. Suomalaissijoittajan sen sijaan pitää avata pankista nimellään arvo-osuustili, jonka kautta sitten tiedot kaupoista ja omistuksista kulkevat arvopaperikeskukselle ja edelleen veroviranomaisille. Näin verottaja pysyy ajan tasalla ja osaa periä suomalaisten sijoittajien myyntivoitoista ja osingoista pääomatuloveroa.

Käytännössä myös monet Suomessa asuvat suomalaiset käyvät kauppaa hallintarekisterin kautta hankkiutumalla ulkomaalaisen pankin asiakkaaksi, jolloin arvopapereiden omistajaksi merkitään ulkomainen pankki. Veroviranomaisen on vaikea saada selville arvopapereiden todellista omistajaa tarkistaakseen, että omistaja on todellakin ulkomaalainen taho. Silloin kun verottaja ei saa tietoja automaattisesti, sen on jäljitettävä osingonsaajia yksilöidyillä tietopyynnöillä. Osingonsaajia on kuitenkin niin paljon, etteivät verottajan resurssit riitä tällaiseen valvontaan.

Siten hallintarekisterit tarjoavat suomalaissijoittajille mahdollisuuden jättää ilmoittamatta verottajalle arvopaperikaupoista syntyneet luovutusvoitot. Myös osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero on kokonaan tai osittain vältettävissä ilmoittamalla saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on lähdeveroa pienentävä tai sen kokonaan poistava verosopimus.

Kyse on huomattavasta ilmiöstä. Verohallituksen vuoden 2010 arvion mukaan pelkästään Iso-Britanniassa olevien osingonsaajien nimiin tehtyjen järjestelyjen arvioidaan aiheuttavan Suomelle 200-500 miljoonan euron veromenetykset. Muiden maiden osalta menetykset ovat minimissään 100 miljoonaa.[21]

20. Hallintarekisteröidyt arvopaperit antavat yleensä normaalit oikeudet osinkoihin ja osakeantiin, mutta niiden nojalla ei voi käyttää äänivaltaa yhtiökokouksissa. Hallintarekisteröinnin takaa omistaja voidaan tällöin väliaikaisesti rekisteröidä yhtiökokousta varten.

21. Hirvonen et al. 2010, 247.

3.2 MITÄ SUOMI TEKEE

Hallintarekisteröinnin aiheuttama verovuoto on ollut tiedossa, mutta poliittista tahtoa asian hoitamiseen ei ole syntynyt. Päinvastoin, esimerkiksi valtionvarainministeriössä on ajettu jo pitkään uudistusta, joka sallisi myös suomalaisille sijoittajille suomalaisten pörssiyhtiöiden osakkeiden hallintarekisteröinnin.[22]

Esitys nousi keskusteluun jälleen heinäkuussa 2014, kun arvopaperisääntelyn muutostarpeita arvioinut työryhmä esitti, että myös suomalaiset voisivat jatkossa kirjata omistuksensa hallintarekisteriin, jossa todellisen edunsaajan paikalla lukee häntä edustavan pankin tai etävälittäjän nimi. Samaisessa muistiossa halutaan helpottaa arvopaperien moniportaista säilytystä, jolloin todellisen edunsaajan selvittäminen vaikeutuisi entisestään.[23]

Esitys hallintarekisterien laajennuksesta on herättänyt arvostelua. Osakesäästäjien keskusliitto moittii ehdotuksen mukanaan tuomia arvopaperisäilytyksen lisäkustannuksia. Lisäksi pitkät omistusketjut kasvattavat sijoittajariskiä esimerkiksi pankkien konkurssien yhteydessä. Säilyttäjän ajautuessa maksukyvyttömyyteen on hallintarekisterissä olevien osakkeiden todellisten omistajien verifioiminen ja omistusten siirtäminen saattanut kestää jopa vuosia.[24]

Nykyinen valtiovarainministeri Antti Rinne onkin ilmoittanut, ettei hän aio edistää työryhmän esityksiä.[25]

Toivoa tilanteen vähittäisestä muuttumisesta antaa myös se, että 29.10.2014 Suomi allekirjoitti sopimuksen automaattisesta pankkien sekä rahoitus- ja vakuutuslaitosten tilitietojen vaihtamisesta vuodesta 2017 lähtien. Sopimuksessa on mukana lähes 50 valtiota ja oikeusaluetta.[26]

3.3 MITÄ SE VOISI TEHDÄ

Hallintarekistereihin liittyvän veronkierron purkamiseen on ainakin kaksi reittiä. Ensinnäkin se voidaan toteuttaa omistustietojen julkisuuden merkittävällä laajentamisella. Nykytilanteessa myös suomalaisten on mahdollista piilottaa omistustaan ulkomaisille sijoittajille tarkoitettuihin hallintarekistereihin ja siten pienentää veroprosenttiaan. Yritysten omistajatietojen kerääminen verotta-

22. Yhdessä aikaisempien hallintarekisteriä sekä anonyymiä holding-yhtiöomistusta koskevien muutosten kanssa on valtiovarainministeriön pyrkimys osa tendenssiä, jossa historiallisesti lyhyen avoimuuden jakson uudistuksista ollaan vähitellen peruuttamassa takaisin salattuihin omistustietoihin. Samaan suuntaan vaikutti esimerkiksi vuoden 1994 uudistus, jonka jälkeen perunkirjoja enää tarvinnut vahvistaa alioikeudessa, jolloin ne muuttuivat salattaviksi verotusasiakirjoiksi. Varallisuusveron lakkauttaminen vuonna 2005 johti puolestaan siihen, että systemaattisia varallisuustietoja ei enää ole saatavilla. (Seppänen 2014.)

23. Valtiovarainministeriö 2014.

24. Osakesäästäjien keskusliitto 2014.

25. Pietiläinen 2014.

26. Sopimuksessa edellytetään, että osapuolet soveltavat Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n hyväksymää yhteisen automaattisen tietojenvaihdon mallia (Common Reporting Standard). Common Reporting Standard (CRS) velvoittaa allekirjoittajamaiden veroviranomaisia, rahoituslaitoksia sekä rahastoja ja säätiöitä luovuttamaan vero- ja tilitiedot sekä ilmoittamaan sijoitustoiminnan tuotot (mukaan lukien korot ja osingot). OECD 2013b.

> Käytännössä osingonsaajat pystyvät edelleenkin ilmoittamaan valheellisia tietoja ja näin laskemaan veroastettaan tai kiertämään verot kokonaan.”

jalle avoimeen rekisteriin vähentäisi tätä mahdollisuutta. Käytännössä tämä vaatisi kuitenkin kansainvälistä sopimista.

Toinen vaihtoehto on periä kaikista hallintarekisteröidyistä osakkeista maksetuista osingoista lähdevero, johon maksun saaja voi jälkikäteen hakea palautusta ilmoittamalla tietonsa.

Kun rajoitetusti verovelvollinen, kuten esimerkiksi ulkomaalainen sijoittaja, saa nykyisin Suomesta osinkoa, korkoa tai rojaltia, maksaja perii tulosta 30 prosentin suuruisen lähdeveron suorituksen yhteydessä, ellei verosopimus edellytä pienempää prosenttia tai ellei tulo ole vapautettu lähdeverosta. Jos tulonsaaja ei ilmoita maksajalle tietojaan, maksusta peritään automaattisesti 30 prosentin lähdevero.[27]

Vuonna 2005 hallintarekisteriosinkojen osalta kuitenkin säädettiin poikkeus rajoitetusti verovelvollisen tulonsaajan yksilöimisvelvollisuudesta. Uudistuksen myötä hallintarekisteriosingosta peritään 15 prosentin suuruinen lähdevero, jos maksajalla tai tilinhoitajayhteisöllä on maksuhetkellä luotettava tieto tulonsaajan verosopimusasuinvaltiosta. Uudistusta on kritisoitu, koska käytännössä kukaan ei kanna vastuuta perittyjen lähdeverojen ja annettujen ilmoitusten oikeellisuudesta. Käytännössä osingonsaajat pystyvät edelleenkin ilmoittamaan valheellisia tietoja ja näin laskemaan veroastettaan tai kiertämään verot kokonaan.[28]

Esittämässämme mallissa lähdevero korotetaan 30 prosenttiin ja laajennetaan kattamaan kaikkia hallintarekisteröityjä osinkoja niin, ettei alennettua verokantaa voisi soveltaa maksuhetkellä. Ulkomainen omistaja voi vaatia palautusta jälkikäteen omistajatietoja vastaan. Järjestelmä kannustaisi omistajaa ilmoittamaan tietonsa, ei salaamaan niitä.

Lähdeverotukseen perustuvaa järjestelmää voi pitää suhteellisen tiiviinä, vaikka osa ulkomaille perustettujen yhtiöiden kautta tapahtuvasta verovuodosta jäisi varmasti tällöinkin tavoittamatta. Verohallinnolle voi järjestelmän odottaa tuottavan ainakin 200 miljoonan euron lisäyksen verotuloihin, palautusjärjestelmästä aiheutuvat kulut ja jäljelle jäävä verovuoto huomioidenkin.

TOIMENPIDESUOSITUS: Säädetään perittäväksi 30 % lähdevero kaikista hallintarekisteröidyistä osakkeille maksetuista osingoista. Ulkomaalainen omistaja voi vaatia jälkikäteen veronpalautusta kotimaansa verotason ylittävältä osalta.

TOIMENPIDESUOSITUS: Perustetaan verottajalle avoin yritysten omistajatietorekisteri.

27. Hirvonen 2010, 211. Aikaisemmin lähdeverolaki edellytti, että osingon maksaja hankkii itse selvityksen osingon saajasta ja tämän kotivaltiosta, mikäli laissa määrätystä yleisestä 30 prosentin lähdeverosta halutaan poiketa.

28. Hirvonen 2010, 237.

4. Julkisten hankintojen verovuoto

4.1 MITEN SE TOIMII

Kansainvälinen yritysverojärjestelmä perustuu niin kutsutulle erillisyhtiöperiaatteelle. Se tarkoittaa, että monikansalliseen yritykseen kuuluvat yhtiöt kuvitellaan itsenäisiksi yhtiöiksi, joita verotetaan kuin mitä tahansa riippumattomia yhtiöitä. Tosiasiassa tytäryhtiöt eivät kuitenkaan ole itsenäisiä, vaan konsernin ylimmällä johdolla on valtuudet tehdä kaikki niitä koskevat päätökset. Ylin johto voi sanella, mihin yksittäisiä yhtiöitä perustetaan, mitä ne tekevät ja millaista liiketoimintaa niiden välillä on.

Tämä mahdollistaa kansallisten verojärjestelmien kilpailuttamisen, niin sanotun veroshoppailun, jossa yrityksen toiminnot hajautetaan useaan maahan verohyödyn perusteella. Verotuksen perustuminen muodolliseen ja helposti manipuloitavaan konsernirakenteeseen on kansainvälisen verojärjestelmän keskeisiä rakenteellisia ongelmia.

Tärkeimpiä aggressiivisen verosuunnittelun välineitä on siirtohinnoittelu, jolla tarkoitetaan kansainvälisen konsernin sisäisten liiketoimien hinnoittelua. Kyse voi olla esimerkiksi palvelujen ja tavaroiden myynnistä tytäryhtiöltä toiselle, mutta myös konsernin sisäisistä rahoitusjärjestelyistä.

Siirtohinnoittelussa tulisi lain mukaan noudattaa samoja hinnoitteluperiaatteita kuin yritysten välisessä kaupassa, joten kun kauppaa käydään tekaistuilla hinnoilla, kyse on laittomasta siirtohinnoittelun väärinkäytöstä. Jos yritys ei noudata markkinaehtoisuuden periaatetta, verottaja voi oikaista hinnoittelua määräämällä jälkiveroja ja veronkorotuksia. Hintavääristelyn todistaminen on kuitenkin osoittautunut käytännössä vaikeaksi.[29]

Jopa 70 prosenttia rajat ylittävästä kaupasta käydään monikansallisten yritysten sisällä, joten myös siirtohinnoittelun volyymi on valtava. Suomen vienti ja tuonti vuonna 2011 olivat yhteensä

29. OECD:n siirtohinnoitteluohjeet pohjautuvat niin kutsuttuun markkinaehtoperiaatteeseen. Sen idea on, että sisaryhtiöiden välisessä kaupassa tulisi käyttää samoja hintoja kuin kahden täysin erillisen yrityksen käymässä kaupassa. Konsernien sisäiset hinnat määritellään vertaamalla hintoja markkinahintoihin. Usein näitä hintoja on kuitenkin vaikea löytää, ja siirtohinnoittelua on liian helppoa käyttää hyväksi verojen välttelyyn. Korkein hallinto-oikeus linjasi siirtohinnoittelun tulkintaa heinäkuussa. Tapaus liittyy energiayhtiö Fortumille ja Nokian Renkaille siirtohinnoittelusta langetettuihin jälkiveroihin. Verohallinto vetosi jälkiveroja määrätessään siirtohinnoittelua koskevaan säännökseen ja teollisuusmaiden yhteistyöjärjestön OECD:n siirtohinnoittelua koskeviin ohjeisiin, mutta KHO (2014:119) katsoi, että Verohallinto menetteli väärin määrätessään jälkiverot, eikä Verohallinto voi laajentaa Suomen lainsäädännön tulkintaa OECD:n ohjeiden pohjalta.

117 miljardia euroa. Siirtohinnoittelun osuus ulkomaankaupasta olisi siis 82 miljardia euroa, jos kansainvälisiä arviota voitaisiin soveltaa suoraan Suomeen. Ulkomaankauppa ei silti edes sisällä kaikkea siirtohinnoittelua, sillä kaupan ohella siirtohinnoittelua sisältyy myös konsernin sisäisiin korkoihin, yritysjärjestelyihin ja aineettoman omaisuuden siirtoihin.[30]

Siirtohinnoittelun ohella verosuunnittelun arkea on keskittää patentteja, konsernin sisäisiä palveluja (kuten hallinto- ja vakuutuspalveluja) tai yrityksen sisäiseen rahaliikenteeseen liittyviä toimintoja maihin, joissa niitä verotetaan vähän tai ei ollenkaan.[31] Suomessa yrityksille tärkeitä verosuunnittelun instrumentteja ovat myös korkovähennysoikeus sekä konserniavustusjärjestelmä, jota voidaan hyödyntää samaan konserniin kuuluvien suomalaisyritysten välisessä tulojen tasauksessa.[32]

Verosuunnittelua harjoittavien yritysten menestys julkisten hankintojen kilpailutuksissa on viime aikoina herättänyt runsaasti keskustelua. Pahimmillaan julkinen sektori ostaa veronmaksajien rahoilla palveluja yrityksiltä, jotka kätkevät voittonsa veroparatiiseihin, voittavat kilpailutuksen näin saavutetun veroedun turvin ja nauttivat vielä julkisista tuista.[33]

Julkisten hankintojen kohdalla ongelma ei ole pelkkä verojen välttely, vaan myös verosuunnittelun tarjoama kilpailuetu. Käyttämällä siirtohinnoittelua, konserniavustuksia ja korkovähennysoikeutta oikein, yritys pystyy laskemaan kustannuksiaan ja saa etenkin pieniin kotimaisiin yrityksiin nähden kohtuuttoman kilpailuedun.

Yleinen argumentti yksityisen sektorin osallistumisen lisäämisen puolesta on kilpailun tuoma kustannustehokkuus, mutta itse kilpailutuksen ongelmakohtiin ja julkisia palveluja tuottavien yritysten

30. Finér 2012, 1.

31. Esimerkiksi Hollanti on tyypillinen kohde patenttien keskittämiselle. Muun muassa Nokialla (ent. NSN) ja Fortumilla on lukuisia tytäryhtiöitä Hollannissa. (Open Corporates 2014.)

32. Esimerkiksi terveyspalveluja tuottava Attendo käytti konserniavustuksia yhdessä korkovähennysoikeuden kanssa laskiessaan verotettavaa tulostaan Suomessa. Konserniavustusten avulla voitot siirrettiin varsinaista liiketoimintaa harjoittavista tytäryhtiöistä holding-yhtiöön ja käytettiin lainojen maksuun. Tämän seurauksena holding-yhtiö voi vähentää korkomenoja verotuksessa ja voitto siirtyy korkotuottoina matalan verotuksen maahan. (Ylönen et al.2013, 21.)

33. Ruotsissa vuonna 1987 perustettu Attendo, joka toimii terveydenhuollon ja sosiaalihuollon aloilla, on malliesimerkki yhtiöstä, jonka yritysrakenteessa veroparatiiseilla on keskeinen rooli. Ruotsin Attendo Holding AB velkaannutettiin luxemburgilaisen konsernin tytäryhtiö Augustus International Sarlilta otetuilla korkeakorkoisilla konsernilainoilla kevääseen 2012 saakka. Attendo käytti voittonsa konsernin sisäisten velkojen maksuun, mikä laski yhtiön verotettavaa tulosta. Kyse on alikapitalisoinnista eli korkean verotuksen maassa toimivan tytäryhtiön velkaannuttamisesta. Augustus International Sarl –konserniyhtiö käytti lainoista saamansa korkotuotot myöskin velanmaksuun, sillä se oli ottanut hybridilainoja Jerseyn veroparatiisiin rekisteröidyltä IK Investment Partners –sijoitusyhtiöltä. Samaan aikaan Attendo maksoi osalle omistajistaan osakepalautuksia, jotka velkaannuttivat konsernia entisestään. Vuosina 2009-2012 konserni oli voitollinen ja sen varallisuus kasvoi. Silti toimintaa laajennettiin velkarahalla eikä voitoilla, jotka käytettiin velanmaksuun, jolloin verotettava tulos laski. Attendon toiminta herätti julkista närkästystä, sillä yhtiö on saanut julkisia tukia Tekesilta ja TE-keskuksilta. (Ylönen et al. 2013, 20.)

verosuunnitteluun ei ole keskitetty resursseja, vaikka esimerkiksi verosuunnittelustaan tunnetut terveyspalveluyritykset ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan merkittävästi.

4.2 MITÄ SUOMI TEKEE

Suomen ei voi sanoa käyttäneen niitä välineitä, joita sillä olisi varjotalouden torjumiseksi. Se ei ole edes yhteisissä kansainvälisissä neuvotteluissa ollut johdonmukaisesti varjotalouden pikaisen ja tarmokkaan rajoittamisen kannalla. Esimerkiksi joulukuussa 2013 Suomi päätti – useiden muiden EU-maiden tavoin – asettua tukemaan kantaa, jonka mukaan maakohtaisesta raportoinnista neuvotellaan seuraavan kerran vasta vuonna 2018.[34] Suomi rajoitti myös aivan viimeisten OECD-maiden joukossa lainakorkojen vähennysoikeutta, jonka kautta yritykset ohjasivat tulojaan kevyemmän verotuksen maihin.[35]

Tällä hetkellä yrityksiä velvoitetaan Suomessa raportoimaan tilinpäätöksensä konsernitasolla, minkä lisäksi kaikkien suomalaisten (tytär-) yhtiöiden tilinpäätökset ovat julkisia. Pörssiyhtiöllä on myös velvollisuus luetella tilinpäätöksessään ne maat, joissa sillä on tytäryhtiöitä. Näillä tiedoilla ei aina voida arvioida, harjoittaako yritys aggressiivista verosuunnittelua. Esimerkiksi Helsingin kaupunki onkin ehdottanut harmaan talouden torjuntaan liittyvien yritystietojen julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä muutettavaksi niin, että se mahdollistaisi yrityskohtaisten verotietojen luovuttamisen viranomaisille.[36]

Omistusohjausministeri Sirpa Paatero julkaisi lokakuussa 2014 ohjeistuksen valtion enemmistöomisteisten yhtiöiden maakohtaisesta veroraportoinnista. Olennaisuusperiaatteen mukaan yritys saa kuitenkin itse päättää, mitä tietoja on syytä raportoida. Riittää, että yritys antaa selvityksen siitä, miksi se on jättänyt raportoimatta tiettyjä lukuja tai tietyistä maista.[37] Tällainen yritysten itsearviointiin ja itsevalvontaan nojaava ohjeistus on vielä kaukana siitä, mitä maakohtaisella raportoinnilla kansainvälisissä keskusteluissa tarkoitetaan.[38]

34. Valtioneuvosto 2014, 11.

35. Jatkossa korkomenot saadaan vähentää täysimääräisesti korkotulojen määrää vastaavalta osin. Jos nettokorkomenot ovat verovuonna enintään 500 000 euroa, ne voidaan vähentää kokonaan. Menojen ylittäessä 500 000 euroa ne voidaan vähentää, kun ne ovat enintään 30 prosenttia velallisen elinkeinotoiminnan tuloksesta, johon on lisätty korkomenot, vähennyskelpoiset poistot, rahoitusomaisuuden menetykset ja arvonmuutokset sekä saadut konserniavustukset ja josta on vähennetty annetut konserniavustukset. 30 prosentin määrän ylittävät nettokorkomenot eivät ole vähennyskelpoisia. Rajoitusta sovelletaan sekä kansallisiin että rajat ylittäviin korkosuorituksiin, muttei kuitenkaan luotto-, vakuutus- ja eläkelaitoksiin. (HE 146/2012 & Helsingin kaupunki 2013, 9.) Säännös koskee sekä suomalaisia että ulkomaisia yhtiöitä, joilla on Suomessa toimipaikka tai jotka saavat tuloa Suomessa olevasta tulolähteestä.

36. Helsingin kaupunki 2011, 5.

37. Valtioneuvoston kanslia 2013, 2.

38. EU: n vakavaraisuusdirektiivi eli Basel III – direktiivi edellyttää jo nyt eurooppalaisia pankkeja raportoimaan konsernin toimijat, toiminnan, tulot ja henkilöstömäärän. Vuoden 2015 alusta pankeilta odotetaan vuosiraportoinnin yhteydessä seuraavia tietoja maakohtaisesti sekä EU:n sisällä että ulkopuolella: voitot tai tappiot ennen veroja, voitoista tai tappioista maksetut

4.3 MITÄ SE VOISI TEHDÄ

Suomessa ei laadita virallisia tilastoja julkisista hankinnoista. Siten myöskään niihin liittyvän verovuodon laajuutta ei tiedetä. Helsingin kaupunki on arvioinut menettävänsä verotuloja pelkästään harmaan talouden vuoksi vuosittain noin 50-60 miljoonaa euroa.[39] Jos suhde olisi valtakunnallisesti sama, se tarkoittaisi pelkästään Suomen kuntien hankinnoissa noin 800 miljoonan euron verovuotoa.[40]

Julkisiin hankintoihin liittyvästä aggressiivisesta verosuunnittelusta ei ole laskelmia tämänkään vertaa. Tiedämme kuitenkin, että aggressiivinen verosuunnittelu on tavallista suurten yritysten keskuudessa myös Suomessa[41] ja että pelkästään yritysten siirtohinnoittelu tuottaa noin 320 miljoonan euron veromenetykset vuositasolla.[42]

Tiedämme myös, että julkisten hankintojen rooli on harmaaseen talouteen liitetyn rakennusalan ohella erityisen merkittävä sosiaali- ja terveysalalla, jonka keskeisiä suuria yrityksiä on viime vuosina syytetty toistuvasti verovälttelystä.

Edelleen tiedämme, että julkiset hankinnat ovat vuositasolla noin 35 miljar-

verot, liikevaihto, työntekijöiden määrä sekä vastaanotetut julkiset tuet. (Kohonen 2013.)

39. Helsingin kaupunki on arvioinut menettävänsä harmaan talouden vuoksi verotuloja vuosittain 67-74 miljoonaa euroa, josta kertymätöntä pääomaveron tuottoa on 28,5 – 35,7 miljoonaa euroa ja kertymättömiä tuloveroja 38,5 milj. euroa. Arvio painottuu työvoimavaltaisiin toimintoihin, pimeisiin palkkoihin ja verraten pienten yritysten verovelkoihin. Helsingin kaupungin virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt ilmoittavat neljännesvuosittain euromäärästä riippumatta kaikki tavaroiden ja palveluiden ostot verottajalle. Vuoden 2010 viimeisellä neljänneksellä verottajan seulaan jäi Helsingin kaupunkikonsernissa 10 % yrityksistä, jotka toimittivat tavaroita tai palveluita kaupungin eri yksiköille. Kaupunki siis tietää, paljonko sen taskuista veroeuroja puuttuu, muttei paljonko verosuunnittelu Helsingille maksaa ja minkälaisia kerrannaisvaikutuksia veroedun tuomasta kilpailuedusta koituu. (Helsingin kaupunki 2011, 4.)

40. Jos Helsingin hankinnat vuonna 2010 olivat 2,8 miljardia, verovaje minimissään 67 miljoonaa euroa ja koko maan hankinnat 35 miljardia euroa, voimme olettaa, että harmaan talouden aiheuttama verovaje julkisten hankintojen osalta olisi varovaisesti arvioiden 800 miljoonaa euroa. Arvioon liittyy tietysti useita heikkouksia. Ensinnäkin Helsingin tapauksessa kyse on maksamattomista veroista, ei verosuunnittelun aiheuttamasta verovajeesta. Toiseksi, Suomen kuntien toimintakulttuureissa on suuria eroja, joten koko maan arvion johtaminen pääkaupungista on huono lähtökohta. Kolmanneksi, luku ei arvioi lainkaan maasta ulos virtaavan rahan kerrannaisvaikutuksia – ruohonjuuritason pimeissä keikoissa raha jää kuitenkin kiertämään kuntaan, kun taas kansainväliset yritykset usein siirtävät verovälttelyn hedelmät Suomen rajojen yli.

41. Ylönen 2014. Rajat ylittävien verojärjestelyjen vakiintuneesta asemasta suomalaisessa sijoituskulttuurissa kertoo sekin, että julkisalojen eläkeyhtiö Kevan, todennäköisesti myös Varman ja Ilmarisen, tiedetään ostaneen verosuunnittelupalveluita tilintarkastusyhtiö KPMG:ltä kymmenillä tuhansilla euroilla (Taloussanomat 2013). KPMG on suurista kansainvälisistä tilintarkastusyhtiöistä ehkä parhaiten tunnettu verovälttelyskandaaleista (Ylönen 2008, 58-66).

42. Vuonna 2012 Suomen arvioitiin menettävän pelkästään yritysten siirtohinnoittelun väärinkäytön takia vuosittain noin 320 miljoonaa euroa. Suhteutettuna vuoden 2011 yhteisöveron tuottoon menetykset olivat noin 6 prosenttia. (Tarkastusvaliokunta 2012b, 6.) (Verohallinto raportoi alun perin eduskunnalle Suomen pääomamenetysten olleen 1,6 miljardia euroa. Myöhemmin se kuitenkin tarkensi, että kyseessä on viiden vuoden arvio, jolloin vuosittainen summa on 320 miljoonaa.)

dia euroa, joista noin puolet hankintoja yksityiseltä palvelutoimittajalta.[43] On realistista olettaa, että verovälttelyä harjoittavan yrityskulttuurin suora ja välillinen verovuoto ovat yhteensä satoja miljoonia euroja.

Eräs keino veroparatiisivuotojen hillitsemiseen olisi maakohtaisen kirjanpidon asettaminen hankintakriteeriksi julkisten hankintojen kilpailutuksissa. Vaikka aggressiivinen verosuunnittelu ei sinällään voi olla tarjouksen hylkäämisperuste, jo vaatimus kirjanpidon avoimuudesta karsisi verovälttelijöitä, koska toiminnan salaaminen on keskeinen osa varjotaloutta. Suuret yritykset joutuisivat joko pidättäytymään tarjouskilpailuista tai taipumaan maakohtaiseen kirjanpitoon – kummassakin tapauksessa verovälttely nykylaajuudessaan kävisi mahdottomaksi.

Pelkästään maakohtaisen kirjanpidon vaatimuksella julkisissa hankinnoissa voitaisiin saada miljoonien verohyödyt. Tässä paperissa arvioimme summan 200 miljoonaan.

Uudistuksen selvimpänä heikkoutena on, että se saattaisi ainakin aluksi karkottaa kilpailutuksista sellaisia pienempiä kansainvälisiä yrityksiä, jotka eivät harjoita aggressiivista verosuunnittelua, mutta joiden nykyisiä kirjanpitojärjestelmiä ei ole suunniteltu maakohtaista raportointia ajatellen. Näiden yritysten vuoksi voitaisiin säätää siirtymäaika.

Toisaalta kyse on joka tapauksessa väliaikaisesta kitkatekijästä maakohtaisen raportoinnin käytäntöjen vähitellen yleistyessä. Esimerkiksi OECD on ehdottanut tuoreessa toimintaohjelmassaan, että yritykset alkaisivat raportoida joitain maakohtaisia tietoja veroviranomaisille.[44] Julkisten hankintojen kirjanpitovaatimukset olisivat askel kohti OECD:n suositusta.

Toinen keino puuttua julkisten hankintojen verovuotoon olisi kilpailutusten pilkkominen osiin, jolloin pienemmilläkin yrityksillä olisi mahdollisuus osallistua niihin. Vaikka verovajetta syntyy myös pienissä yrityksissä (suurin osa veroveloista on pienten yritysten pieniä velkoja), pienet ja keskisuuret yritykset maksavat suhteessa enemmän veroja kuin kansainväliset suuryritykset.[45]

43. Lith 2013, 2. Yksityinen palvelutoimittaja tarkoittaa tässä yrityksiä ja kolmannen sektorin yhteisöjä. Pekka Lithin (2011, 23) tarkastelemien suurten kuntien osalta hieman yli puolet hankinnoista tehtiin vuonna 2009 muilta julkisyhteisöiltä, kuten kunnilta, valtiolta tai kuntayhtymiltä. Arvio yksityisten palvelutoimittajien osuudesta käsittelee siis vain osaa julkisista hankinnoista. Vuoteen 2007 verrattuna oli yksityisten palvelutoimittajien rooli kasvanut.

44. OECD 2014. OECD-maat, Euroopan komissio ja Suomi ovat sitoutuneet BEPS-toimenpideohjelmaan (Base Erosion and Profit Shifting), joka esittelee 15-kohtaisen suunnitelman toimenpiteistä, joilla valtioiden verojärjestelmien eroista aiheutuvien aukkojen ja verottomuustilanteiden hyväksikäyttö kitketään. Toimenpiteiden yhteisenä tavoitteena on, että yritysveroa maksetaan siellä, missä yrityksen arvoa luovaa toimintaa todella harjoitetaan. Pyrkimys on kannatettava, joskaan viranomaisjulkisuus yksin ei riitä. Avoimen yhteiskunnan periaatteiden kannalta on tärkeää tavoitella myös kansalaisjulkisuutta, jotta tutkijat, media, järjestöt, tiedostavat kuluttajat jne. saavat myös tiedot käsiinsä. Pidemmällä aikavälillä BEPS-toimenpiteiden on mahdollista johtaa kansainvälisen verotuksen harmonisoimiseen, mikä suitsisi epäterveellistä verokilpailua.

45. G20:n tuoreen tutkimuksen mukaan suuret kansainväliset jätit maksoivat pienimmillään viisi prosenttia veroja maailmanlaajuisista voi-

Näiden uudistusten lisäksi olisi toimittava verotietojen vaihdon automatisoinnin vauhdittamiseksi.[46] Tällä hetkellä kaikki Suomen verotietojen vaihtoa koskevat sopimukset perustuvat malliin, jonka mukaan verotietoja voi pyytää sopimusmaista siinä tapauksessa, että veroviranomaiset epäilevät jotain henkilöä veronkierrosta tai rikoksesta. Käytännössä tietopyyntöjä tehdään melko vähän, vaikka niiden kautta on mahdollista saada merkittäviä verohyötyjä.[47]

Julkisen varainhoidon tueksi olisi vielä laadittava mustat listat keskeisimmistä veroparatiisimaista.[48] Listaa voitaisiin käytännössä käyttää esimerkiksi eläkeyhtiöiden tai muiden julkisten sijoituslaitosten sijoituspäätösten ohjaamisessa eettisemmiksi sekä päätettäessä yritystuista.[49]

TOIMENPIDESUOSITUS: Vaaditaan julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuvilta yrityksiltä maakohtaista kirjanpitoa.

TOIMENPIDESUOSITUS: Julkiset hankinnat pilkottava niin pieniin osiin, että niihin voivat osallistua myös pienemmät toimijat.

TOIMENPIDESUOSITUS: Automaattisen verotietojen vaihdon kehittäminen.

TOIMENPIDESUOSITUS: Laadittava veroparatiisien musta lista julkisen varainhoidon tueksi.

toistaan. Pienet ja keskisuuret yritykset maksoivat veroja jopa 30 prosenttia. (OECD 2013a.) Myös muut tutkimukset tukevat väitettä, että monikansallisten yritysten efektiivinen veroaste on matalampi kuin kansallisella tasolla toimivien. Kaikista matalin veroaste on yrityksillä, jotka pitävät majaansa veroparatiiseissa. (Markle et al. 2011, 16-17.)

46. Tällä hetkellä automaattinen tiedonvaihto toimii jo melko hyvin ja myös EU on vahvistamassa sitä.

47. Verohallinto pyytää verotietoja yksittäistapauksissa muista maista tai lainkäyttöalueilta eri kansainvälisen tiedon vaihtamisen mahdollistavien instrumenttien nojalla. Näitä instrumentteja ovat niin kahdenväliset verosopimukset (joissa on verotuksen tietojenvaihtoa koskeva artikla), verotietojen vaihtamista koskevat sopimukset, monenväliset verotietojenvaihtosopimukset kuin verotuksen hallinnollista yhteistyötä koskevat EU:n direktiivit ja asetukset. Tietojen vaihtamisen mahdollistava instrumentti on olemassa tällä hetkellä 127 lainkäyttöalueen kanssa. Niissä verotarkastuksissa, joissa on tehty kansainvälinen virka-apupyyntö, on viimeisen viiden vuoden aikana kerätty veroja ja ennakonpidätyksiä yli 250 miljoonaa euroa. Luvut luonnollisesti painottuvat viimeisille vuosille, joiden aikana pyyntöjä on tehty ylipäätään enemmän. (Vuonna 2012 tietopyyntöjä tehtiin 390 kpl ja vuonna 2013 664 kpl.) Verotuksen tietojenvaihdon instrumenteilla voidaankin nähdä olevan myös merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus. (Verohallinto 2014a.)

48. Euroopan komissio on suosittanut kaikkia jäsenmaita laatimaan mustat listat veroparatiisimaista. Muun muassa Ranskassa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa on vastaavat listat käytössä.

49. Telkki 2014b, 1. Finnwatch arvioi, että suomalaisten työeläkevaroja sijoitetaan vähintään 37 miljardia euroa veroparatiiseihin rekisteröityjen rahastojen kautta ja veroparatiisirahastot muodostavat 60–70 prosenttia työeläkelaitosten koko rahastosijoitussalkusta. Pelkästään Luxemburgissa on yli 14 miljardin edestä eläkesijoituksia. Myös ulkoasiainministeriön alaisuudessa toimivalla valtion kehitysrahoituslaitoksella Finnfundilla on sijoituksia 30 veroparatiisirahastossa. (Ylönen et al. 2013, 15.)

5. Tulonmuunto

5.1 MITEN SE TOIMII

Osinko on yrityksen omistajilleen jakama voitto-osuus. Yleisimmin osinkoja jakavat osakeyhtiömuotoiset yritykset. Suomessa osakeyhtiö voi jakaa osinkoa, jos sillä on vapaata omaa pääomaa, käytännössä yleensä edellisiltä tilikausilta kertyneitä voittoja. Verohyötyä syntyy, kun progressiivisesti verotettuja ansiotuloja muunnetaan kevyemmin verotetuiksi osingoiksi. Osingoista ei liioin tarvitse maksaa vakuutuksia ja muita palkan sivukuluja.

Palkkatulojen muuntaminen pääomatuloiksi on mielletty lääkärien, konsulttien ja asianajajien yritysjärjestelyksi. Esimerkiksi Terveyden Tuottajat Oy, Attendon omistaman MedOnen tytäryhtiö, kannustaa palkkalistoillaan työskenteleviä lääkäreitä optimoimaan veronsa holding-yhtiöiden kautta[50]. Ilmiö on kuitenkin paljon yksittäisiä ammattikuntia laajempi. Lähes puolet listaamattomien osakeyhtiöiden omistajista optimoi palkka- ja osinkotulojaan siten, että maksetut tuloverot ovat mahdollisimman pienet.[51]

Pääomatulojen palkkatuloja edullisempi verokohtelu on yksi selittäjä sille, että osingot ovat kasvaneet merkittävästi suhteessa muuhun kansantalouteen. Vuonna 1993 pääomatulojen ja ansiotulojen verotus erotettiin toisistaan ja seuraavat kymmenen vuotta osingot olivat käytännössä verottomia. Vaikka niiden verotusta on sittemmin kiristetty, on verotus edelleen kevyttä suhteessa ansiotuloihin ja tulojen muuntaminen tavallista.[52]

Kun 1990-luvun alussa osinkojen määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli noin prosentin, vastaava luku oli vuonna 2012 jo 10,4 prosenttia.[53] Pelkästään vuonna 2012 osinkoja maksettiin 28 miljardin edestä, josta ulkomaille päätyi 9 miljardia euroa. Kotitalouksien osuus maksetuista osingoista oli 3,8 miljardia, josta veronalaista tuloa oli 1,8 miljardia euroa.[54] Jopa 80 prosenttia verovapaista osinkotuloista menee suurituloisimpaan tulokymmenykseen kuuluville suomalaisille.[55]

5.2 MITÄ SUOMI TEKEE

Tulomuuntelun haitoista on puhuttu jo vuosia ja hallitus on tehnyt useita yrityksiä sen hillitsemiseksi. Osinkojen vero-

50. Seppänen 2014, 296.

51. Harju & Matikka 2012.

52. Harju & Matikka 2014.

53. Seppänen 2014, 196.

54. Rajala 2014.

55. Ruotsalainen 2011, 7.

> Pääomatulojen siirtäminen ansiotuloverotuksen piiriin sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa poistaisi kannustimen nykyiseen tulomuunteluun.

tusta kiristettiin vuonna 2013 ja jälleen vuonna 2014. Lisäksi vuoden 2014 alusta alkaen ennakonpidätys on toimitettava sekä listattujen että listaamattomien yhtiöiden maksamista osingoista.[56]

Vuonna 2008 korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun, jossa hyväksyttiin kunkin lääkärin vastaanottokohtaisesti laskettuun tulokseen perustuva osingonjako.[57] Hallinto-oikeuden ratkaisu oli omiaan lisäämään tulonmuuntoa. Ratkaisun vuoksi hallitus teki vuoden 2010 alusta lakiuudistuksen, joka vaikeutti palkkatulojen kierrättämistä pääomatuloiksi merkittävästi. Uudistuksen myötä työpanokseen perustuvia osinkoja alettiin verottaa sen henkilön ansiotuloina, jonka tekemään työhön osinko perustui. Lääkärin työstään saamat osingot siis siirrettiin ansiotuloveron piiriin.[58]

Todellisuudessa ani harva kuitenkaan ilmoittaa verottajalle tulonsa työpanososinkoina. Yritys itse päättää, maksaako se osingot omistukseen perustuvina osin verovapaina osinkoina holding-yhtiöille vai ansiotuloverotuksen piiriin kuuluvina työpanososinkoina.

Ansiotulojen ja pääomatulojen verotuksen erot ovat viime vuosina kaventuneet, mutta eivät kadonneet. Tästä syystä tulonmuunto on edelleen yleistä ja suurilla tuloilla myös kannattavaa.

5.3 MITÄ SE VOISI TEHDÄ

Tulonmuuntoa ja sen haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää ainakin kahdella tavalla: kaventamalla palkka- ja osinkotuloverojen välistä eroa tai vaikuttamalla lainsäädännöllisesti osinko- ja palkkatulojen määräytymisperusteisiin. Ehdotuksemme perustuu näistä ensimmäiseen – pääomatulojen harmonisointiin osaksi muuta ansiotuloverotusta. Tämä tarkoittaisi sekä yhdenmukaista veroportaikkoa että osinkotulojen verovapauksista luopumista.

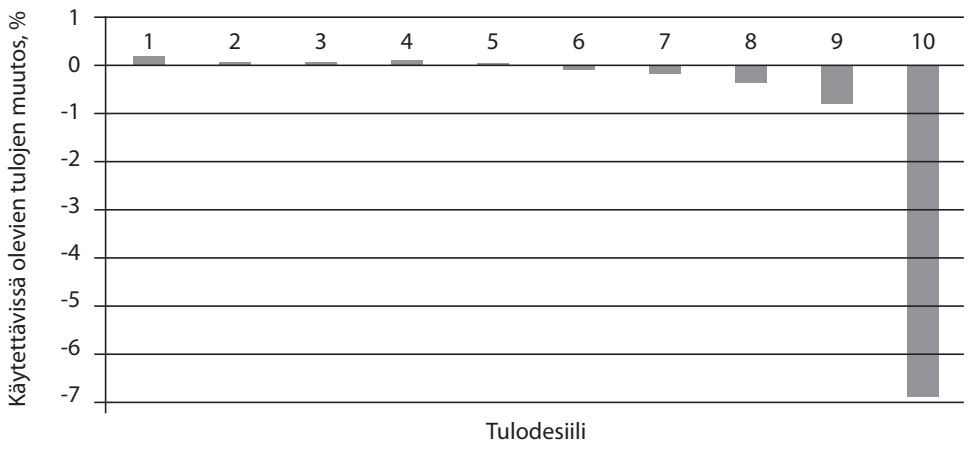
Pääomatulojen siirtäminen ansiotuloverotuksen piiriin sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa poistaisi kannustimen nykyiseen tulo-

56. Tuloverolain uudistusten (tuloverolaki 33 a ja 33 b §) myötä listattujen yritysten pääomaveroprosentti säilyi 30 prosentissa, nousi 32 prosenttiin 40 000 euroa ylittävistä tuloista ja laski verovapaan osuuden 15 prosenttiin. Listaamaton yhtiö saa jakaa 8 prosenttia nettovarallisuudestaan ja enintään 150 000 euroa niin, että 75 prosenttia on verovapaata ja loppu 25 prosenttia verotetaan pääomatulojen veroprosentin mukaan. Yli 150 000 euron osinkotulosta 15 prosenttia on verovapaata ja 85 prosenttia pääomatuloveron alaista aivan kuten listatussa yhtiössä. Jos osinko on yli 8 prosenttia osakkeen matemaattisesta arvosta, ylimenevästä osasta 75 prosenttia on veronalaista ansiotuloa ja 25 prosenttia verovapaata tuloa. (Valtiovarainvaliokunta 2013.)

57. Korkein hallinto-oikeus 2008.

58. HE 47/2009.

Kuvio: Reformin vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin (%) eri tulokymmenyksissä



Lähde: Kannas Olli & Kärkkäinen Olli (2014) Pääoma- ja ansiotuloverotuksen yhdistäminen. Eduskunnan sisäinen tietopalvelu, muistio 16.10.

muunteluun ja tuottaisi julkiselle sektorille mekaanisesti laskien 1795 miljoonan euron lisätulot.[59] Käytännössä verokertymää kuitenkin pienentäisi ainakin yrittäjäomistajien mahdollisuus tulomuunteluun toiseen suuntaan, joka näkyisi yhteisöverokertymässä.[60] Tämän suoran optimointivaikutuksen lisäksi reformilla olisi todennäköisesti myös muita dynaamisia vaikutuksia, joiden yhteisvaikutusta verokertymään on vaikea ennakoida. Varovaisuussääntömme mukaisesti olemme silti tässä puolittaneet verotuottoarvion 900 miljoonaan euroon.

Uudistuksella olisi myös mainittavia tulonjakovaikutuksia. Suurin osa lisääntyneistä verotuloista kerättäisiin suurituloisimmalta tulodesiililtä, kun taas pienituloisimmissa tulodesiileissä nettotulot jopa hieman kasvaisivat reformin myötä. Vaikutukset pienituloisuusastei-

59. Koska uudistuksen ensisijaisena tavoitteena on tulomuuntelun hillitseminen, laskelmassa on pyritty tuomaan pääomatulojen verotus mahdollisimman lähelle työtulojen verotusta. Laskelman lähtöoletuksina on, että 1) pääomatulot siirretään kokonaisuudessaan ansiotuloverotuksen piiriin sekä kunnallisverotuksessa että valtionverotuksessa, 2) pääomatuloista ei kuitenkaan makseta kirkollisveroa tai sosiaalivakuutusmaksuja, 3) ansiotuloverotuksen verovähennyksistä pääomatuloihin kohdistetaan palkkatulojen kunnallisverotuksen perusvähennykseen ja ansiotulovähennykseen sekä työtulovähennykseen rinnastuva vähennys, 4) yleisradiovero peritään nykylainsäädännön mukaisesti ja 5) osingot ja osuuspääoman korot muutetaan kokonaisuudessaan veronalaisiksi ansiotuloiksi. Laskentamallina on käytetty SISU-mikrosimulointimallia 800 000 henkilön rekisteriaineistolla. (Aineistovuosi 2012, ajantasaistettu vuoden 2015 tasoon VM:n syksyn 2014 ennusteen avulla)

Laskelman on laatinut Kannas & Kärkkäinen (2014).

60. Uudistuksen jälkeen tulo olisi kannattavampaa nostaa palkkana, jotka maksetaan ennen yhteisöveroa.

siin ovat kuitenkin suhteellisen pieniä, joskin vaikutus vanhusköyhyyteen on hieman muita pienituloisuusmittareita suurempi.[61]

Taulukko: Reformin vaikutus tuloeroihin (%-yksikköä)

Gini-kerroin	-1,20
Pienituloisuusaste	-0,08
Lapsiköyhyys	-0,03
Vanhusköyhyys	-0,12

Lähde: Kannas Olli & Kärkkäinen Olli (2014) Pääoma- ja ansiotuloverotuksen yhdistäminen. Eduskunnan sisäinen tietopalvelu, muistio 16.10.

61. Tulonjakovaikutukset on tehty mekaanisen laskelman (1795 miljoonan euron) olettamalla. Mikäli verokertymä käytännössä jäisi pienemmäksi, olisivat myös sen tulonjakovaikutukset tietysti pienemmät.

Lisäksi voidaan olettaa, että verotuksen painottuminen yhtiön voitosta sen jakamiin osinkoihin (tässä ehdotetun uudistuksen ja vuoden 2013 yhteisöveron alennuksen yhteisvaikutuksesta) rohkaisisi yrityksiä investoimaan osingonjaon sijaan, millä Suomen kaltaisessa pääomaköyhässä maassa olisi myönteinen vaikutus talouteen. Mallin heikkoutena on, että se ei ulottuisi kansainvälisiin sijoittajiin, joiden osinkoja ei voida kansainvälisten verosopimusten vuoksi verottaa osana suomalaista ansiotuloverotusta.

TOIMENPIDESUOSITUS: Pääomatulojen harmonisointi osaksi ansiotuloverotusta.

6. Harmaa työ

6.1 MITEN SE TOIMII

Vaikka epävirallisen talouden osuus lienee Suomessa pienempi kuin lähes missään muualla maailmassa, meilläkin tehdään edelleen paljon harmaata työtä. Pelkästään ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvillä säännösten ja niiden valvonnan puutteilla arvioidaan Suomen veropohjasta hukatun 675 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi 100-150 miljoonan menetettyjä verotuloja.[62]

Suomessa sosiaaliturva, eläketurva ja terveydenhuolto ovat pitkälti sidoksissa viralliseen palkkatyöhön. Siksi useimmissa tapauksissa työntekijän kannattaa tehdä työ virallisesti. On kuitenkin olosuhteita, joissa työntekijä ei voi valita tai joissa kannustimet epävirallisen työhön ovat painavampia. Nämä tilanteet voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään:

Päätoiminen harmaa työ, jota tehdään huonon neuvotteluaseman vuoksi. Tässä ryhmässä korostuvat vierastyöläiset sekä muut sellaiset henkilöt, joiden työmarkkina-asema tai riippuvuussuhde työnantajasta on normaalia heikompi, eivätkä he siksi voi vaatia asianmukaisia työehtoja. Neuvotteluasemaa voivat heikentää esimerkiksi työnantajaan sidottu oleskelulupa, sosiaaliturvan puuttuminen tai kielitaidottomuus. Ulkomaalaiset keikkatyöläiset ja usein myös maahanmuuttajat elävät Suomessa kielellisesti, juridisesti ja taloudellisesti erillään kantaväestöstä, mikä lisää heidän haavoittuvuuttaan. Siinä missä kantasuomalainen rakentaa elämäänsä työpaikan, julkisten palvelujen ja epävirallisten verkostojen varaan, vierastyövoimalle on varattu järjestelmä, jossa työntekijä on pahimmillaan palkkaajansa kontrollin alla ympäri vuorokauden. Viranomaisen säätämien maksujen laiminlyönnin ohella työsuhteisiin voi liittyä alipalkkausta ja kohtuuttomia ehtoja.

Pää- tai sivutoiminen harmaa työ, johon houkuttelee viranomaiskäytänteiden jäykkyys. Varsinkin 1990-luvulla harmaan työn piiriin tuli paljon ihmisiä, jotka eivät velkaantumisen vuoksi hyötyneet työskentelystä virallisilla työmarkkinoilla. Myös työn ja sosiaaliturvan (erityisesti työttömyysturvan) yhteensovittamisesta seuraava byrokratia kannustaa ihmisiä kuutamokeikkailuun. Lyhyt palkkatyösuhde voi sotkea työttömyysturvan maksatuksen kuukausiksi.[63]

62. Hirvonen 2012, arviovuosi 2010.

63. Esimerkiksi sovitellun päivärahan ehtona oleva tilinauhojen toimittaminen suoritetusta työstä on käytännössä osoittautunut työntekijän näkökulmasta hankalaksi, sillä tilinauhan saa normaalissa yrityksissä yleensä vasta palkanmaksun yhteydessä ja edelleen monissa pienemmissä yrityksissä sitä ei anneta automaattisesti

Sivutoiminen harmaa työ, jota tehdään, koska niin on aina tehty. Suomalaiseen kulttuuriin kuuluu edelleen jonnekin naapuriavun ja talkoiden välimaastoon sijoittuva toiminta, jossa työsuoritteen vastikkeena annetaan vaatimaton rahasumma, jokin lahja tai suurin piirtein samankokoinen työsuorite.

Edellä kuvatuista mekanismeista kaksi ensimmäistä ovat sellaisia, joihin on järkevää ja tarpeellista puuttua harmaan talouden torjunnan nimissä. Käsityksemme mukaan se on mahdollista vain vaikuttamalla niihin yhteiskunnallisiin tekijöihin, jotka saavat työntekijän valitsemaan pimeän työn tai suostumaan epävirallisiin työsuhteisiin. Tämä on kuitenkin mahdollista vasta, kun harmaan talouden vastaisessa työssä uskaltaudutaan kriminalisointien ja viranomaisvalvonnan maailmasta epävirallisen talouden syntymekanismien laajempaan tarkasteluun.

6.2 MITÄ SUOMI TEKEE

Toistaiseksi työvoimavaltaista harmaata taloutta on torjuttu monipuolisesti toimenpiteillä, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagointivalmiutta, kehittävät hallinnollista ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää, pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä sekä lisäävät yritystoiminnan läpinäkyvyyttä, viranomaisrekisterien luotettavuutta ja yritysten omia valvontamahdollisuuksia. Näillä välineillä on saatu myös merkittäviä osavoittoja, joskin kiristyneen valvonnan kustannuksella.

Viime vuosien uudistuksista menestynein lienee rakennusalan veronumero, jonka seurauksena kymmenet tuhannet aiemmin verottajan tilastojen ulkopuolelle jääneet lähetetyt työntekijät löytyvät nyt veronumerorekisteristä.[64] Heinäkuussa käynnistyneeltä työmaiden kuukausittaiselta ilmoitusvelvollisuudelta odotetaan myös paljon. [65] Hieman kauemmin voimassa olleista uudistuksista harmaan työn torjunnan kannalta merkittävä on ainakin rakennusalan käännetty arvonlisävelvollisuus.[66]

> ”Harmaan palkkatyön sisäiseen logiikkaan työntekijän näkökulmasta ei ole toistaiseksi juurikaan kiinnitetty huomiota. ”

lainkaan. Parhaassakin tapauksessa lyhytkin työkeikka myöhästyttää työttömyysturvan maksua, ja mikäli asiakirjojen hankkiminen viivästyy, voi se sotkea talouden kuukausiksi.

64. Vaikka veronumero ei estä esimerkiksi työtuntien osittaista kirjaamista, sen on arvioitu vähentäneen harmaata työtä rakennusalalla merkittävästi. Samaa kehitystä odotetaan jatkavan heinäkuussa 2014 voimaan astunut rakennuttajan tiedonantovelvollisuus. (Suokas 2014 & Tuomolin & Wulff 2013.)

65. Verohallinto 29.9.2014d.

66. Käännetty verovelvollisuus tarkoittaa sitä, että verovelvollinen on tavanomaisesta järjestelmästä poiketen myyjän sijasta ostaja. Käytännössä käännetty verovelvollisuus toimii niin, että rakennusurakkaketjun pääurakoitsija tilittää Verohallinnolle koko urakkaan sisältyvän rakentamispalvelujen arvonlisäveron. Harmaan talouden selvitysyksikkö on laskenut, että

Suoran hallintokontrollin ohella harmaata taloutta vastaan on käyty muun muassa helpottamalla työnantajavelvoitteiden byrokratiaa[67] ja panostamalla monenkieliseen viranomaistiedotukseen. Kotitalouksien harmaata taloutta on todennäköisesti hieman vähentänyt kotitalousvähennys.[68]

Koska toimenpiteet ovat kuitenkin kohdistuneet ensisijaisesti valvontaan ja työnantajien kannustimiin, niiden teho on jäänyt vajaaksi. Esimerkiksi kotitalousvähennys ja sitä helpottamaan rakennetut maksujärjestelmät kyllä kannustavat kotitalouksia teettämään työtä verollisina, mutta eivät helpota lainkaan työttömyysturvan ja työskentelyn yhteensovittamiseen liittyvää byrokratiaa, eivätkä siten ratkaise byrokratialoukkuja työntekijän näkökulmasta.

Harmaan palkkatyön sisäiseen logiikkaan työntekijän näkökulmasta ei ole toistaiseksi juurikaan kiinnitetty huomiota.

6.3 MITÄ SE VOISI TEHDÄ

On huolehdittava siitä, että Suomessa työskentelevillä ihmisillä on mahdollisuus osallistua täällä oleskelunsa ajan suomalaiseen yhteiskuntaan ja hyödyntää sen virallisia ja epävirallisia turvaverkkoja. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi Olkiluodon kaltaisia maantieteellisesti, kulttuurisesti ja liikenteellisesti eristettyjä parakkityömaita ei enää rakenneta, että viranomaisapu on saatavilla ymmärrettävällä kielellä ja että siirtotyöläisten kohtaama hyväksikäyttö otetaan oikeuslaitoksessa yhtä vakavasti kuin kantasuomalaistenkin.[69]

Ryhmäkanteen laajentaminen työelämäkysymyksiin helpottaisi erityisesti tilanteita, joissa yksittäiset työntekijät ovat liian heikossa asemassa uskaltaakseen vaatia sääntöjen noudattamista. Työntekijöiden etua valvovalla rekisteröidyllä yhdistyksellä olisi itsenäinen kanneoikeus työntekijän ja työnantajan työsuhteesta johtuvien riita-asioiden käsittelyyn.

Samaan suuntaan vaikuttaisi alipalkkauksen kriminalisointi. Alipalkkauksella tarkoitetaan palkkaa, joka rikkoo yleissitovien työehtosopimusten ja vähimmäispalkkataulukoiden määräyksiä. Vaikka alipalkkaukseen ei sinällään

rakentamispalvelujen käännetty arvonlisäverovelvollisuus on kasvattanut arvonlisäveron tuottoa vuodessa ainakin 75 miljoonaa euroa (Harmaan talouden selvitysyksikkö 2012.)

67. Palkka.fi on verohallinnon yhteistyössä työeläkevakuutusyhtiöiden ja Työttömyysvakuutusrahaston kanssa perustama maksuton palvelu, missä voi laskea työntekijän palkan, sivukulut ja lähettää lakisääteiset ilmoitukset työeläkeyhtiölle ja Verohallinnolle.

68. Kotitalousvähennys on tuonut tuotannollisen toiminnan piiriin osan kotitalouksissa omatoimisesti ja epävirallisissa verkostoissa (naapurit, tuttavat, sukulaiset) tehdyistä kotitaloustöistä. Verovähennyksen vaikutuksista pimeän työn määrään ei ole Suomessa luotettavia tutkimustuloksia, mutta Ruotsissa vastaava uudistus vähensi harmaata taloutta kotitaloustöissä ja remonttipalveluissa laskennallisesti noin kymmenen prosenttia." (Lith 2012.)

69. Vuoteen 2012 mennessä Rauman poliisi oli saanut useita ilmoituksia ja rikosepäilyjä Olkiluodon työntekijöiden kohtelusta. Yksikään näistä ei ollut edennyt oikeusasteisiin saakka. Useimpien kohdalla syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen vedoten monikielisyydestä ja käsittelyn venymisestä aiheutuvaan huomattavaan resurssitarpeeseen. Jotkut tapaukset olivat edelleen muodollisesti auki, mutta niitä ei aktiivisesti tutkittu.

liittyisi verojen ja sosiaaliturvan maksun laiminlyöntiä, pienentää se merkittävästi veropohjaa, kun lain (tai työehtosopimuksen) mukaisen ja tosiasiassa maksetun palkan erotuksesta jäävät verot ja sosiaaliturvamaksut kertymättä.

Edellä mainitut toimenpiteet antaisivat ammattiyhdistysliikkeelle välineitä puuttua tilanteisiin, joissa yritykset hankkivat tuottoja tai kilpailuetua verojen ja muiden maksujen välttelyllä ja heikentämällä työehtoja.

Tärkeitä olisivat myös uudistukset, joissa työteon ja sosiaaliturvan pahimmista hankauskohdista pyritään eroon. Käytännössä tämä tarkoittaisi ensi vaiheessa velkajärjestelyyn pääsemisen nopeuttamista sekä työttömyysturva- ja toimeentulotukibyrokratian yksinkertaistamista. Jälkimmäinen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tuomalla näitä lähemmäksi opintotukijärjestelmää, jossa työnteon vaikutukset opintorahaan arvioidaan vuosikohtaisesti.

TOIMENPIDESUOSITUS: Ryhmäkanteen laajentaminen työelämäkysymyksiin.

TOIMENPIDESUOSITUS: Alipalkkauksen kriminalisointi.

TOIMENPIDESUOSITUS: Julkisen velkaneuvonnan riittävä resursointi.

TOIMENPIDESUOSITUS: Työnteon ja sosiaaliturvan yhdistämiseen liittyvän byrokratian helpottaminen.

7. Verovajeen yhteiskunnallisista seurauksista

Vaikka arviot varjotalouden laajuudesta vaihtelevat paljon, selvää on, että siitä johtuvat veromenetykset ovat merkittävä kansantaloudellinen tekijä. Euroopan komission arvion mukaan pelkästään euroalue menettää vuosittain biljoona euroa veronkiertoon.[70] Kyse on globaalista ilmiöstä, josta jälleen kerran kärsivät köyhimmät eniten.

Niin kauan kuin globaali varjotalous kaappaa pääomaa kaikkialta, pysyvät kehitysmaat apuriippuvaisina. Se tarkoittaa, että Suomen kehitysavulle on edelleen tarvetta.[71]

Suorien veromenetysten lisäksi varjotalouteen liittyy myös kerrannaisvaikutuksia. Tällaisia ovat ainakin yrityskilpailun vääristymät ja valtioiden välinen verokilpailu. Tutkimusten valossa ei ole selvää, että verohelpotukset houkuttelisivat investointeja. Erityisesti heikon hallinnon ja huonon liiketoimintaympäristön maissa ei verohelpotuksilla ole juurikaan vaikutusta investointien määrään. Paljon tärkeämpiä tekijöitä ovat esimerkiksi markkinapotentiaali, infrastruktuuri tai koulutetun työvoiman saanti. [72] Siitä huolimatta paine pääoma- ja yritysverotuksen alentamiseen on kova. Verojärjestelmien kansalliset erot antavat yrityksille mahdollisuuden kilpailuttaa itselleen parhaat veroedut. Viime kädessä hinnan maksavat kuluttajat, sillä verokertymän väheneminen yhtäällä johtaa joko julkisen talouden supistumiseen tai korotuksiin ansio- ja kulutusveroissa.

Verovälttely vinouttaa tulonjakoa rikkaiden sijoittajien ja muiden välillä sekä suurten ja pienten yritysten välillä. Siten varjotalous syventää eriarvoisuutta. Tulo- ja varallisuuserot ovat kasvaneet myös Suomessa.[73]

70. Murphy 2012, 2.

71. Kehitysmaista pakenee vuosittain noin 800 miljardia euroa rikkaisiin maihin ja veroparatiiseihin laittoman pääomapaon muodossa salaisuuskäytäntöjen suojiin. Suuri osa pääomapaosta johtuu monikansallisista yrityksistä, jotka maksavat kehitysmaihin vain vähän veroja ja kotiuttavat voitot ulkomaille. Vuonna 2012 OECD:n alaisen kehitysyhteistyökomitean jäsenvaltiot maksoivat samaan aikaan kehitysapua 80 miljardia euroa. Jokaista kehitysapudollaria kohden kehitysmaista siis katosi kymmenen. (Ylönen et al. 2009, 4.) Kyse ei ole pelkästään yritysvastuusta vaan kahdenvälisistä verosopimuksista, joita Suomi solmii. Esimerkiksi Sambian kanssa, joka on yksi Suomen kehitysavun kumppanimaista, Suomi on solminut verotussopimuksen, joka mahdollistaa huomattavasti Sambian omia lähdeverokantoja pienemmät verokannat suomalaisille sijoittajille. (Telkki 2014a, 20.)

72. Nilsson et al. 2014, 6-7.

73. Tuloerojen kasvun merkittävimpänä selittäjänä pidetään vuoden 1993 verouudistusta, jonka yhteydessä pääomatulojen verotus erotettiin muusta ansiotuloverotuksesta. (Tuomala 2000.)

Varjotalous johtuu osittain yhteiskunnallisen koheesion ja verotuksen legitimiteetin puutteesta, mutta ennen kaikkea se aiheuttaa niitä. Varjotalouden toimintalogiikkaan kuuluu, että osa ihmisistä ja toiminnoista joutuu piiloutumaan ja väistelemään virallista yhteiskuntaa. Tällöin myös viralliset turvaverkot alkavat korvautua niiden varjoversioilla.

Yhteiskunnan huokosiin alkaa vähitellen kasvaa epävirallisia palveluita. Ensin tulevat bisnespohjaiset järjestelyt

> ”Verolakien on vastattava yleistä oikeustajua, jotta ihmiset haluavat niitä noudattaa.”

anonyymeistä nettilääkäreistä ja pimeistä lastenhoitajista aina rikollisjärjestöjen turvamiespalveluihin. Vähän myöhemmin heräävät seurakunnat ja muut voittoa tavoittelemattomat toimijat. Monessa Euroopan maassa ne ovat organisoineet maanalaisia sairaaloita, salaisia majataloja ja kellarien kielikursseja.

Vaikka siis nykyisin puhutaan yhä enemmän varjopankeista ja finanssialan muista varjotuotteista, kehitys ei missään tapauksessa pysähdy siihen. Varjotalouden ympärille syntyy oma varjoyhteiskuntansa kaikkine instituutioineen. Se on luonnollisesti myös mainio kasvupohja talousrikollisuudelle ja korruptiolle.

Toisaalta sellainen yhteiskunta ei ole mahdollinen, jossa varjotaloutta ei esiintyisi lainkaan. Maailma on aina monimutkaisempi kuin ihmisten laatimat lait ja sen täydellinen sääntely edellyttäisi täydellistä totalitarismia. Ruohonjuuritason harmaa talous voidaankin nähdä myös osoituksena elinvoimaisesta yhteiskunnasta ja ihmisten arjen selviytymisstrategiana liiallista byrokratiaa vastaan.

Kuinka paljon varjotaloutta sitten on yhteiskunnalle hyväksi, tai kuinka kattavaan sääntelyyn meidän tulisi pyrkiä? Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Kyse on aina poliittisesta valinnasta tietyssä historiallisessa ja kulttuurisessa tilanteessa.

Se kuitenkin lienee selvää, että eheä ja oikeudenmukainen lainsäädäntö on varjotalouden hillitsemisen tärkein kansallinen työväline. Toimivan verotuksen ehtona on siinä määrin tiivis veropohja, että epätoivottu verosuunnittelu ei kannata. Lisäksi verolakien on oltava riittävän yksinkertaisia, jotta ihmiset osaavat niitä noudattaa ja verottaja valvoa. Toimiva verovalvonta edellyttää riittävän resursoinnin ohella (mahdollisimman pitkälle automaattisesta) tiedonsaantia. Kysymys on paitsi eri viranomaisten käytettävissä olevien valvontakeinojen riittävyydestä, myös henkilö- ym. resurssien olemassaolosta sekä viranomaisten halusta paljastaa väärinkäytöksiä.

Lainsäädäntö ei kuitenkaan rajoitu tässä pelkästään verotukseen, vaan yhtä lailla tärkeää on kehittää yritystoimintaa muutoin koskettavia säännöksiä esimerkiksi yritysmuodosta, kirjanpidosta, arvopaperimarkkinoista, työsuojelusta, vakuutusjärjestelmistä sekä tuista. Tärkeitä ovat myös yksilöiden valintoihin

vaikuttava lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt esimerkiksi tulonsiirroista, liikkumisesta ja omistuksesta. Taloudellista toimintaa säätelevän lainsäädännön valmistelun yhteydessä olisikin hyvä laatia arvio uudistuksen vaikutuksesta talouden rakenteisiin ja siten myös varjotalouden syntymekanismeihin.

Ihmisten vapausoikeuksia kunnioittavassa maassa ei voida koskaan rakentaa aukotonta valvontaa. Siksi varjotalouden suitsimisessa on yleisellä veromoraalilla ja ihmisten veromyönteisyydellä keskeinen rooli. Verolakien on vastattava yleistä oikeustajua, jotta ihmiset haluavat niitä noudattaa. Tällöin tärkeää ei ole vain se, miten verot kerätään, vaan miten niitä käytetään.

Lähteet

Asiantuntijapaneeli

Alia Dannenberg, FT, kauppatieteiden tutkija, Itä-Suomen yliopisto
Erkki Laukkanen, ekonomisti, SAK
Eva Nilsson, kehityspoliittinen asiantuntija, Kepa
Hannu Kuortti, ylitarkastaja, Verohallinto
Lauri Finér, johtava veroasiantuntija, Verohallinto
Markku Hirvonen, verotusneuvos
Matti Kohonen, vanhempi asiantuntija, Christian Aid
Matti Ylönen, tohtorikoulutettava, Aalto-yliopisto
Pertti Honkanen, johtava tutkija, Kela

Kirjallisuus

Attac (2013) Veroparatiisien maailmantalous. http://www.attac.fi/sites/default/files/ATTAC_veroparatiisi.pdf [13.10.2104]

Booijink Laurens & Weyzig Francis (2007) Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centers. Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO). www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf [13.10.2014]

Euroopan komissio (2007) Shadow Economy and Undeclared Work. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf [21.10.2014]

Euroopan komissio (2012) Shadow Banking Green Paper. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_en.pdf [24.20.2014]

Finér Lauri (2012) Siirtohinnoittelu suomalaisessa käytännössä. Aalto-yliopisto, Helsinki. http://epub.lib.aalto.fi/fi/ethesis/pdf/13158/hse_ethesis_13158.pdf [13.10.2014]

Hallituksen esitys 161/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esitys 146/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys 47/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle työpanokseen perustuvan osingon verotuksesta.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2012) Rakentamispalvelujen käännetyn verovelvollisuuden vaikutukset. Verohallinto. https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_15_2012/%7B15FB35D5-3D34-4F48-AA96-3BC946E397EA%7D/7975 [5.10.2014]

Harju Jarkko & Matikka Tuomas (2012) Entrepreneurs and income-shifting: Empirical evidence from a Finnish tax reform. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Working Papers 43, Helsinki. http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/wp43.pdf [4.10.2014]

Harju Jarkko & Matikka Tuomas (2014) The Elasticity of Taxable Income and Income-shifting: What is "Real" and What is Not? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Working Papers 56, Helsinki. http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/wp56.pdf [4.10.2014]

Henry James S. (2012) The price of offshore revisited. New estimates for missing global private wealth, income, inequality and lost taxes. Tax Justice Network. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf [29.10.2014]

Kar Dev & Freitas Sarah (2012) Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010. Global Financial Integrity. http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-HighRes.pdf [28.102014]

Helsingin kaupunki (2011) Harmaan talouden tila ja torjunta Helsingin kaupunkikonsernissa. http://www.hel.fi/hel2/paatoksenteko/khs/kvstoA/09loppu250511/09loppu11_Asia2_Liite1.doc [23.1.2014]

Helsingin kaupunki (2013) Veroparatiisiselvitys. http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-02-25_Khs_8_El/7519219E-750A-42E2-B4F9-8CD636FD9A80/Liite.pdf [23.10.2014]

Hirvonen Markku et al. (2010) Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010. http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=mw16710124737147 [30.8.2014]

Hirvonen Markku (2010) Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Tutkimuksesta ja sen tekemisestä. https://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.eduskunta.fi%2Fdman%2FDocument.phx%3FdocumentId%3Dov27110161110618%26cmd%3Ddownload&ei=G2tPVLaRNsT9ygOG14HwCA&usg=AFQjCNGexJWZZC2lluYOQEtw1SmeDnb2lg&sig2=cdMO8TT1H3q0RvfFg8G6dA&bvm=bv.77880786,d.bGQ [28.10.2014]

Hirvonen Markku (2012) Ulkomaista työvoimaa koskevan sääntelyn toimivuus. Poliisihallinnon toimeksiannosta tehty selvitys. Harmaa Hirvi oy. http://www.sosiaalifoorumi.fi/wp-content/uploads/2012/04/Arvio-ulkomaiseen-ty%C3%B6voimaanliittyv%C3%A4n-s%C3%A4%C3%A4ntelyntoimivuudesta-2012.pdf [17.92014]

Hänninen Jyri (2012) Veromenetyksistä uusi tulkinta. Helsingin Sanomat 8.8.2012. http://www.hs.fi/kotimaa/a1305590979631# [27.10.2014]

Kannas Olli & Kärkkäinen Olli (2014) Pääoma- ja ansiotuloverotuksen yhdistäminen. Eduskunnan sisäinen tietopalvelu, muistio 16.10.

Kari Seppo & Ropponen Olli (2014) Yksi tulo, monta verottajaa. VATT Policy Brief 2. http://www.vatt.fi/file/policybrief/vatt_policybrief_22014.pdf [9.10.2014]

Kohonen Matti (2013) Avasiko finanssikriisi veroparatiisien salaisuudet? Talous ja yhteiskunta 3/2013. http://www.labour.fi/TjaYpdf/ty32013/ty32013Kohonen.pdf [17.9.2014]

Kontula Anna (2010) Näkymätön kylä. Siirtotyöläisten asemasta Suomessa. Into Kustannus, Helsinki.

Kontula Anna (2008) Punainen eksodus. Tutkimus seksityöstä Suomessa. Like, Helsinki.

Korkein hallinto-oikeus (2008) Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja: 2008. 5.2.2008/161 KHO:2008:6. http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2008/200800161 [27.10.2014]

Kosonen Tuomas (2014) Varjotalouden syyt ja seuraukset. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 110 vsk., 1/2014. http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2014/09/kosonen1.pdf [4.10.2014]

Lith Pekka (2011) Suurten kuntien hankinnat. Yksityisten tavara- ja palveluostojen merkitys suurissa kaupungeissa. Helsingin seudun kauppakamari. http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Suurten_kuntien_hankinnat.pdf [25.10.2014]

Lith Pekka (2012) Kotitalousvähennystä leikataan – vaikutukset kyseenalaisia. HTSY Verohallinto. https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_6_2012/%7B93CB6C3A-4DE2-4C76-B6A9-E2C61340B172%7D/7688 [5.10.2014]

Lith Pekka (2013) Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta. HTSY. file:///C:/Users/taneli.hamalainen/Downloads/Julkiset%20hankintamarkkinat%20ja%20ep%C3%A4terveen%20kilpailun%20torjunta.pdf [13.10.2014]

Markle Kevin & Shackelford Douglas (2011) Cross-country comparisons of corporate income taxes. National bureau of economic research working paper 16839. http://www.nber.org/papers/w16839 [27.10.2014]

Murphy Richard (2012) Closing the European Tax Gap. UK Tax Research, Norfolk. http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_gap_en.pdf [23.10.2014]

Nilsson Eva et al. (2014) Globaalin verokilpailun syöksykierre. Mitä Tansanialle jää käteen ulkomaisista investoinneista? KEPAn ajankohtaiskatsaukset 15. http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syoksykierre-2014.pdf [11.10.2014]

OECD (2013a) Addressing Base Erosion and Profit Shifting. OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en [5.10.2014]

OECD (2013b)Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information.

Common reporting standard. http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf [30.10.2014]))

OECD (2014), Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing. www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables-explanatory-statement.pdf [13.10.2014]

Open Corporates (2014) https://opencorporates.com/ [30.10.2014]

Osakesäästäjien keskusliitto (2014) Hallintarekisteröintiä ei tule laajentaa kotimaisiin osakkeenomistajiin. Julkilausuma 18.8. http://www.osakeliitto.fi/ajankohtaista.php?hid=2&uutinen=201 [4.10.2014]

Pietiläinen Tuomo (2014) Omistusten salaushanke kaatumassa, Rinne ei hyväksy hallintarekisteriä. Helsingin Sanomat 25.9. http://www.hs.fi/talous/a1411585760761 [4.10.2014]

Rajala Mika (2014) Verottomat osingot. Eduskunnan sisäinen tietopalvelu, muistio 23.9.

Rakennusteollisuus (2014) Tilaajavastuulain uudistus menossa metsään. Tiedote 25.9. https://www.rakennusteollisuus.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet1/2014/Tilaajavastuulain-uudistus-menossa-metsaan/ [27.10.2014]

Ruotsalainen Pekka (2011) Hyvinvointikatsaus. Tilastokeskus 1/2011. http://www.stat.fi/artikkelit/2011/art_2011-03-07_001.html?s=0 [22.10.2014]

Seppänen Esko (2014) Suomen rikkaat. Kuka kukin on. Minerva kustannus, Helsinki.

Skatteverket (2008) Skattefelskarta för Sverige. Rapport 2008:1. http://www.skatteverket.se/download/18.6704c7931254eefbe718000349/rapport200801skattefelskarta.pdf [4.10.2014]

Suokas Kyösti (2014) Puhelinhaastattelu 3.10.

Taloussanomat (2013) HS: Eläkeyhtiöiden verosuunnitteluun kymmeniä tuhansia euroja. 27.12. http://www.taloussanomat.fi/kotimaa/2013/12/27/hs-elakeyhtioiden-verosuunnitteluun-kymmenia-tuhansia-euroja/201317839/12 [26.10.2014]

Tarkastusvaliokunta (2012a) Mietintö 2/2012 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta. http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=utpvm&${BASE}=utpvm&${THWIDS}=0.2/1412947622_318789&${TRIPPIFE}=PDF.pdf [11.10.2014]

Tarkastusvaliokunta (2012b) Tarkastusvaliokunnan mietintö 4/2012 vp. http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=utpvm&${BASE}=utpvm&${THWIDS}=0.6/1414407426_17864&${TRIPPIFE}=PDF.pdf [27.10.2014]

Telkki Henri (2014a) Rikkinäinen veropalapeli. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen Suomen solmimissa verosopimuksissa. Finnwatch 6/2014. http://finnwatch.org/images/verosopimukset5.pdf [11.10.2014]

Telkki Henri (2014b) Eläkkeitä muiden maiden verorahoilla? Suomalainen työeläkesijoittaminen ja vastuullinen veronmaksu. Finnwatch 4/2014. http://finnwatch.org/images/elke_postfinal.pdf [13.10.2014]

Tuomala Matti (2000) Tuloerot kasvavat Suomessa. Tieteessä tapahtuu 1/2000. http://www.tieteessatapahtuu.fi/007/tuomala.htm [5.10.2014]

Tuomolin Mari & Wulff Sari (2013) Rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus. Verohallinto. http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Rakentamiseen_liittyva_tiedonantovelvoll(27845) [4.10.2014]

Valtioneuvosto (2012) Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015. Periaatepäätös 19.1.2012. https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120119Tehost/VN_peripaeaetepaeaetoesehdotus_22.12.2011_2.pdf [2.9.2014]

Valtioneuvosto (2014) Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Hallit/name.jsp [30.8.2014]

Valtioneuvoston kanslia (2013) valtionomistajaohjauksen vuosikertomus 2013. http://vnk.fi/julkaisukansio/2014/o-omo-vsk-2013-fi-sv-en/PDF/fi.pdf [24.10.2014]

Valtiovarainministeriö (2014) Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu. Työryhmämuistio. VM 033:00/2014. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/07_rahoitusmarkkinat/20140701Arvopa/Arvopaperien_

saeilytysmallien_laajentumisen_ja_yhdentyvien.pdf [4.10.2014]

Valtiovarainvaliokunta (2013) Valtiovarainvaliokunnan mietintö 32/2013 vp. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_32_2013_p.shtml [24.10.2014]

Vanninen Mikko (2014) Eriävä mielipide. Teoksessa Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2014.

Verohallinto (2012) Vuosikertomus. http://www.vero.fi/download/Vuosikertomus_2012/%7B8009ED0D-C300-451A-8CF5-B5F088946B7C%7D/8417 [21.10.2014]

Verohallinto (2014a) Verohallinnon vastaukset kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevaan kyselyyn. Vastaus eduskunnan sisäisen tietopalvelun tietopyyntöön 26.9.

Verohallinto (2014b) Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. https://www.vero.fi/download/Loppuraportti_Verovajeen_arviointimenetelmien_kehittaminen/%7B7880270F-569B-44AF-9DEA-5D9FAF393172%7D/9492 [4.10.2014]

Verohallinto (2014c) Asiakastutkimus. http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Verohallinto/Verohallinnon_esittely/Verohallinnon_asiakastutkimus_2014(33595) [24.10.2014]

Verohallinto (2014d) Tiedote: Rakentamisilmoituksia jätettiin heinäkuulta yhteensä 61 262 kappaletta. 29.9.2014 http://vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Tiedotteet/Uutisia/Rakentamisilmoituksia_jatettiin_heinakuu%2834225%29 [24.10.2014]

Ylönen Matti (2008) Veroparatiisit. 20 ratkaisua varjotalouteen. Into kustannus, Helsinki.

Ylönen Matti (2014) Messinkilaattojen valtakunta. Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa. Finnwatch 1/2014. http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf [30.8.2014]

Ylönen Matti & Purje Henri (2013) Ei tietoja, ei tuloja? Outotec, Attendo ja vastuullinen veronmaksu. Finnwatch, 3/2013. http://finnwatch.org/images/ei_tietoja_finnwatch.pdf [13.10.2014]

Ylönen Matti, Purje Henri & Nokelainen Pasi (2009) Laiton pääomapako kehitysmaista – ”Kehitysapua” köyhiltä rikkaille. Kepa. http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/laiton-paaomapako.pdf [28.10.2014]

Liite: Esimerkkilaskelmia pääoma- ja ansiotuloverotuksen yhdistämisen vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin

Esimerkkihenkilöitä

Eläkeläinen:

Oletukset:

Saa keskimääräisen eläkkeen lisäksi 2 000 euroa osinkoja julkisesti noteeratuista yhtiöistä.

Eläketulo: 18 600 €/v (1 550 €/kk)
Osinkotulo: 2 000 €/v

Tulokset:

	Nykytilanne	Reformin jälkeen
Eläketulot	18600 €	18600 €
Osinkotulot	2 000 €	2 000 €
Pääomatulo-osingot	1 700 €	0 €
Ansiotulo-osingot	0 €	2 000 €
Verovapaat osingot	300 €	0 €
Bruttotulot yht	20 600 €	20 600 €
Verot	3 555 €	3 518 €
Nettotulot yht	17 045 €	17 082 €
Muutos nykytilanteeseen (€/vuosi)		37 €

Yrittäjä:

Oletukset:

Saa ainoastaan osinkotuloja julkisesti noteeraamattomasta yrityksestä. Osakkeiden matemaattinen arvo on yli 500 000 € (jolloin saatua osinkoa verotetaan pääomatulo-osinkona).

Osinkotulo: 40 000 €/v

Tulokset:

	Nykytilanne	Reformin jälkeen
Osinkotulot	40 000 €	40 000 €
Pääomatulo-osingot	10 000 €	0 €
Ansiotulo-osingot	0 €	40 000 €
Verovapaat osingot	30 000 €	0 €
Bruttotulot yht	40 000 €	40 000 €
Verot	3068 €	9842 €
Nettotulot yht	36 932 €	30 157 €
Muutos nykytilanteeseen (€/vuosi)		-6 775 €

Palkansaaja:

Oletukset:

Saa 80 000 euron palkkatulojen lisäksi 4 000 euroa osinkoja julkisesti noteeratuista yhtiöistä.

Palkkatulo: 80 000 €/v
Osinkotulo: 4 000 €/v

Tulokset:

	Nykytilanne	Reformin jälkeen
Palkkatulot	80 000 €	80 000 €
Osinkotulot	4 000 €	4 000 €
Pääomatulo-osingot	3 400 €	0 €
Ansiotulo-osingot	0 €	4000 €
Verovapaat osingot	600 €	0 €
Bruttotulot yht.	84 000 €	84 000 €
Verot	32381 €	33427 €
Nettotulot	51 619 €	50 573 €
Muutos nykytilanteeseen (€/vuosi)		-1 046 €

Varjotalous
Suomenkin asia

Selvitys esittelee 11 toimintasuositusta, joilla veronkiertoa ja verosuunnittelua voisi suitsia kansallisella tasolla. Selvityksessä ehdotetaan, mitä Suomi voi varjotaloudelle tehdä tässä ja nyt, kansainvälisistä neuvotteluprosesseista riippumatta.

Ulkomaisten osinkojen lähdeverotusta kiristämällä, maakohtaista raportointia ja läpinäkyvyyttä tehostamalla sekä harmonisoimalla ansio- ja pääomatuloverotus kerättäisiin ainakin 1,3 miljardia euroa lisää veroja.

Selvitys pureutuu laittoman veronkierron lisäksi salaisuuskäytäntöihin ja lailliseen verosuunnitteluun, jonka seuraukset näkyvät niin julkisten hankintojen kilpailutuksessa kuin valtion taloutta koettelevana verovajeena. Varjotalous syventää eriarvoisuutta sekä vinouttaa tulonjakoa ja vääristää kilpailua.

Vasemmistofoorumi